

Desember 2023



Takmarkanir á auglýsingasölu Ríkisútvarpsins og staða lífeyrisskuldbindinga félagsins

Niðurstöður starfshóps

Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

Takmarkanir á auglýsingasölu Ríkisútvarpsins og staða lífeyrisskuldbindinga félagsins
– Niðurstöður starfshóps

Desember 2023

mvf@mvf.is

www.mvf.is

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2023 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-9743-3-4

Efnisyfirlit

Inngangur.....	4
1. Tillögur meirihluta starfshópsins.....	5
1.1. Tillaga A - Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði.....	5
1.2. Tillaga B - Auglýsingatími skertur.....	5
1.3. Tillaga C - Pöntunarkerfi taki við hefðbundinni sölu.....	5
1.4. Ákvæði sem fylgja báðum tillögum B og C.....	5
2. Nánar um tillögurnar.....	7
2.1. Tillaga A.....	7
2.2. Aðalatriði tillagna B og C.....	10
2.3. Viðbótarákvæði sem fylgja tillögum B og C.....	12
3. Aðrar hugmyndir.....	17
3.1. Valfrjáls ráðstöfun útvarpsgjalds.....	17
3.2. Niðurskurður verði föst upphæð.....	18
4. Hvert fara auglýsingarnar.....	19
4.1. Rökin fyrir óbreyttu ástandi.....	19
4.2. Könnun Háskólans á Bifröst.....	20
4.3. Vald erlendu tæknirisanna.....	22
4.4. Brotthvarf ríkismiðla af auglýsingamarkaði – hver er reynslan erlendis?.....	23
4.5. Áhrif brotthvarfs Fréttablaðsins.....	24
4.6. Nýir aðilar á markaðnum bæta við sig.....	25
4.7. Tækninýjungar – gervigreind.....	25
5. Viðhorf til breytinga.....	28
5.1. RÚV varar við breytingum.....	28
5.2. Einkaaðilar vilja heilbrigða samkeppni.....	28
5.3. Viðhorf auglýsingastofa/skapandi greina/Samtaka verslunar og þjónustu.....	30
5.4. Viðskiptaráð – ríkisstyrktur samkeppnisrekstur.....	32

5.5. Samkeppniseftirlitið vildi breytingar en er tvístiga.....	33
6. Ríkisútvarpið á samkeppnismarkaði.....	36
6.1. Auglýsingatekjur í hljóðvarpi og sjónvarpi	36
6.2. Markaðsráðandi staða Ríkisútvarpsins	37
6.3. Regluverk um viðskiptaboð/auglýsingasölu RÚV.....	37
7. Kvartanir vegna viðskiptaboða RÚV.....	41
8. Rekstur Ríkisútvarpsins.....	44
8.1. Rekstur RÚV ohf.....	44
8.2. Stofnun RÚV sölu ehf.....	45
8.3. Rekstur RÚV sölu ehf.....	45
9. Erfitt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla.....	48
9.1. Eignarhald einkarekinna miðla.....	49
9.2. Þeir stóru í lykilstöðu.....	51
10. Auglýsingamarkaðurinn í Evrópu.....	52
11. Skuldabréf vegna lífeyrisskuldbindinga.....	53
12. Samantekt og niðurstaða.....	55
Minnihlutaálit.....	59

Myndaskrá

Mynd 1: Skipting auglýsingafjár til innlendra og erlendra miðla 2009-2021. Hagstofan

Mynd 2: Hvert fer birtingafé sjónvarpsauglýsinga RÚV færi félagið af markaði? Háskólinn á Bifröst

Mynd 3: Skipting auglýsingatekna innlendra miðla eftir tegund 2021. Hagstofan

Mynd 4: Auglýsingatekjur RÚV 2012-22. Ríkisútvarpið

Mynd 5: Hlutdeild fimm stærstu aðila í tekjum fjölmiðla 2021. Hagstofan

Inngangur

Fjölbreytt flóra fjölmiðla er nauðsynleg í lýðræðisþjóðfélagi til að opin og gagnrýnin umræða geti átt sér stað. Aðeins þannig er hægt að mynda sér skoðanir og taka þátt í að móta það samfélag sem við viljum búa í. Almennigur á kröfu á að fjölmiðlar búi við eðlilegt rekstrarumhverfi og að sem flestar raddir fái að heyrast.

Fjölmiðlar á Íslandi hafa átt verulega undir högg að sækja á undanförunum árum og sér ekki fyrir endann á þeim breytingum sem eru að verða á rekstri þeirra og umgjörð. Staða flestra þeirra er veikari en áður, samþjöppun hefur orðið í eignarhaldi og öflugir miðlar hafa orðið gjaldþrota. Þetta veikir lýðræðislega umræðu, dregur úr fjölbreytileika og skaðar það menningarlega og samfélagslega hlutverk sem fjölmiðlar hafa. Þetta gerist á sama tíma og ríkisvaldið hefur kynnt til sögunnar beina styrki til einkarekinna fjölmiðla sem bjóða upp á fréttapjónustu. Þrátt fyrir þennan stuðning hefur Ríkisútvarpið yfirburðastöðu þegar horft er til tekna, enda er félagið rekið bæði með afnotagjöldum og tekjum af auglýsingum. Þetta hefur lengi verið harðlega gagnrýnt af einkaaðilum á markaði, sem telja að markaðsstaða RÚV sé slík að ekki verði við unað. Ekki sé hægt að reka fjölmiðla á sjálfbæran hátt í samkeppni við Ríkisútvarpið.

Þann 23. júní 2023 skipaði Lilja Dögg Alfreðsdóttir menningar- og viðskiptaráðherra þriggja manna starfshóp sem fékk það hlutverk að skoða hvort breyta ætti umfangi auglýsingadeildar RÚV og mögulega létta á lífeyrisskuldbindingum Ríkisútvarpsins. Karl Garðarsson var skipaður formaður nefndarinnar en aðrir í henni voru Steindór Dan Jensen, fulltrúi menningar- og viðskiptaráðuneytis og Óttar Guðjónsson, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Verkefni starfshópsins var skilgreint mun þrengra en þeirra nefnda sem fjallað hafa um málefni Ríkisútvarpsins á liðnum árum. Tillögur starfshópsins taka fyrst og fremst til auglýsinga RÚV, en þó er óhjákvæmilegt að horfa til annarra þátta, enda er sala auglýsinga samofin öðrum þáttum í rekstri RÚV. Ef gera á breytingar á tekjum félagsins hefur það óhjákvæmilega áhrif á allan annan rekstur.

Starfshópurinn hélt á þriðja tug funda og fékk fjölmarga gesti til sín. Rúmlega þrjátíu aðilum var boðið að senda inn tillögur og minnisblöð til starfshópsins sem nýtast við tillögugerð.

Meirihluti starfshópsins, Karl Garðarsson og Óttar Guðjónsson, leggur hér fram þrjár tillögur. Sú fyrsta, tillaga A, er aðaltillaga, sú sem meirihlutinn telur vænlegasta til árangurs þegar kemur að því að laga þá skekkju sem er á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Tillögur B og C ganga skemur, en koma til móts við þau sjónarmið að nauðsynlegt sé að gera breytingar til að styðja við einkarekna miðla. Steindór Dan Jensen leggur fram minnihlutaálit.

1. Tillögur meirihluta starfshópsins

1.1. Tillaga A – Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði

- Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði og hverfi þar með frá samkeppni við einkaaðila þegar kemur að sölu auglýsinga sem skekkt hefur markaðinn í langan tíma. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025.
- Lagt er til að útvarpsgjald hækki til að bæta RÚV tekjutap vegna þessa og sú hækkun gangi síðan að hluta til baka.
- Áfram verði heimilt að birta auglýsingar og tilkynningar sem flokkast undir almannaþjónustu, svo sem almannavarnir, náttúruvá, tilkynningar frá stjórnvöldum og skattayfirvöldum o.fl.
- Ríkissjóður taki yfir lífeyrisskuldbindingar RÚV.
- Fjölmíðlastyrkir til einkarekinna fjölmiðla falli niður samhliða því að RÚV fari af auglýsingamarkaði. Staðbundnir minni fjölmiðlar á landsbyggðinni fái þó áfram styrki.
- Rekstur RÚV verði endurskoðaður. Skipuð verði nefnd um málið með það fyrir augum að aðlaga rekstur félagsins til framtíðar að breyttu tekjumódeli.
- Þjónustusamingur við RÚV verði endurskoðaður og samræmdur við stöðu RÚV án auglýsingatekna og þann sparnað sem stefnt er að. Samhliða verði nauðsynlegar lagabreytingar gerðar.

1.2. Tillaga B – Auglýsingatími skertur

- Auglýsingasala RÚV verði háð takmörkunum þannig að heimild til birtinga auglýsinga í sjónvarpi fari úr 8 mínútum á klukkustund í 4 mínútur. Sömu tímatakmarkanir gildi í hljóðvarpi. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025.

1.3. Tillaga C – Pöntunarkerfi taki við hefðbundinni sölu

- Hefðbundin sala og markaðssetning á auglýsingum hjá Ríkisútvarpinu verði óheimil en í staðinn geti viðskiptavinir pantað auglýsingahólf hjá félaginu. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025.

1.4. Ákvæði sem fylgja báðum tillögum B og C

- Ríkissjóður yfirtaki ekki lífeyrisskuldbindingar RÚV.
- Heimild RÚV til sölu skjáauglýsinga verði afnumin.

- Vöruinnsetning verði áfram óheimil, í samræmi við 7. mgr. 7. gr. laga nr. 23/2013 um RÚV.
- Föst verðskrá sem gildir að lágmarki í 3 mánuði í senn verði gefin út og afslættir frá henni verði bannaðir. Fríbirtingar verði bannaðar en heimilt að birta auglýsingar og tilkynningar í almannabágu utan þess mínútu fjölda sem kveðið er á um í 1.2.
- Kostanir verði bannaðar.
- Rekstur RÚV verði endurskoðaður. Skipuð verði nefnd með það fyrir augum að aðlagða rekstur RÚV til framtíðar að breyttu tekjumódeli.
- Fjölmiðlastyrkir til einkarekinna fjölmiðla lækki um fjórðung samhliða því að auglýsingamínútum fækki hjá RÚV. Sú lækkun styrks nái ekki til minni fjölmiðla á landsbyggðinni.
- Sala á „blökkum“ til viðskiptavina RÚV verði bönnuð, en þar er átt við að ekki verði hægt að kaupa upp stór auglýsingahólf fram í tímann, annaðhvort til eigin nota eða til endursölu.
- Samningar um þjónustulaun verði bannaðir.
- Árangurstengdar greiðslur til starfsmanna RÚV sölu ehf. verði áfram bannaðar, sbr. yfirlýsingu með núgildandi þjónustusamningi.
- Svokallað „bundling“ verði bannað, þ.e.a.s að gera það að forsendu fyrir viðskiptum að viðskiptavinir kaupi stærri auglýsingapakka með fleiri birtingum. Sérstaklega verði bannað að tengja saman viðskiptaboð auglýsinga í sjónvarpi og útvarpi.
- Metið verði hvort tekjutap vegna tapaðra auglýsingatekna verði það mikið að ástæða sé til að hækka útvarpsgjald.

2. Nánar um tillögurnar

2.1. Tillaga A

Ríkisútvarpið fari út af auglýsingamarkaði og hverfi þar með frá samkeppni við einkaaðila þegar kemur að sölu auglýsinga sem skekkst hefur markaðinn í langan tíma. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025.

Ríkisútvarpið veitir fjölmiðlaþjónusta í almannabágu og nýtur til þess mikils stuðnings frá íslenska ríkinu í formi útvarpsgjalda. Það er óeðlilegt að á sama tíma keppi RÚV við einkaaðila í sölu auglýsinga. Sérstaklega er tekið fram í 14. gr. samkeppnislaga að þess skuli gætt að samkeppnisrekstur skuli ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar. RÚV nýtur 5.700 milljóna kr. ríkisstyrks á ári og ætti því alls ekki að selja auglýsingar í samkeppni við einkaaðila sem ekki njóta sambærilegra styrkja. Engin viðleitni hefur verið hjá RÚV til að skilja á milli dagskrárefnis sem flokkast sem þjónusta í almannabágu og efnis í samkeppnisrekstri. Þetta hefur gefið RÚV yfirburðarstöðu sem seljanda auglýsinga í krafti þeirrar stöðu sem ríkisstyrkurinn gefur félaginu.

Ríkisútvarpið hefur verið leiðandi afl á íslenskum auglýsingamarkaði undanfarna áratugi. Einstök staða þess á auglýsingamarkaði fyrir sjónvarp og útvarp hefur leitt til þess að minna er til skiptanna fyrir aðra á þeim litla markaði en annars væri. Það er óeðlilegt að RÚV fái tæpar 500 milljónir á hverjum mánuði frá skattgreiðendum á sama tíma og það fær frelsi til að ná til sín viðbótarfjármagni á samkeppnismarkaði upp á um 2.400 milljónir kr. á ári, sem nemur um 20% af því fjármagni sem varið er í auglýsingar innanlands.

Að óbreyttu bendir margt til þess að á næstu árum muni íslenskum einkamiðlum fækka enn frekar, jafnvel svo að hér verði jafnvel bara einn þokkalega öflugur einkamiðill starfræktur, auk margra lítilla og veikburða miðla. Það er óásættanleg staða. Hægt er að bregðast við með því að taka RÚV alfarið af auglýsingamarkaði og veita súrefni til einkamiðla, eða hreinlega auka fjölmiðlastyrki mjög verulega til þeirra síðarnefndu.

Lagt er til að útvarpsgjald hækki til að bæta RÚV tekjutap vegna þessa og súa hækkun gangi síðan að hluta til baka.

Fari RÚV af auglýsingamarkaði þýðir það allt að 25% tekjutap. Á móti kemur sparnaður upp á a.m.k. 250 milljónir kr. með því að leggja niður auglýsingadeild auk þess sem RÚV þarf ekki lengur að greiða 15% þjónustulaun, eða um 200 milljónir á ári til auglýsingastofa. Um 60% tekna RÚV sölu af auglýsingum koma frá auglýsingastofum.

Með því að losna við eldri lífeyrisskuldbindingar losnar félagið síðan við að greiða um 178 milljónir á ári í afborganir af skuldabréfi félagsins.

Meirihluti nefndarinnar telur að með endurskoðun og uppstökkun á rekstri RÚV sé hægt að ná umtalsverðum árangri og sparnaði. Þrátt fyrir það er nauðsynlegt fyrir ríkissjóð að styðja RÚV með auknum fjárframlögum fyrstu árin eftir að félagið er tekið af auglýsingamarkaði sem síðan myndu ganga til baka að hluta þegar endanleg mynd er komin á reksturinn.

Áfram verði heimilt að birta auglýsingar og tilkynningar sem flokkast undir almannabjónustu, svo sem almannavarnir, náttúruvá, tilkynningar frá stjórnvöldum, skattayfirvöldum o.fl.

Ríkisútvarpið gegnir mikilvægu hlutverki þegar kemur að almannabjónustu. Nauðsynlegt er að nýta megi miðla félagsins til að koma nauðsynlegum upplýsingum til landsmanna. Þar má til dæmis nefna tilkynningar sem tengjast öryggi, almannavörnum, náttúruvá og öðru slíku. Sérstaklega er getið um þessa þætti í þjónustusamningi Ríkisútvarpsins ohf.

Þetta er ekki síst mikilvægt þegar litið er til þess að RÚV sjónvarp er eina sjónvarpsstöðin sem er með opna dagskrá um land allt og dreifikerfi bæði sjónvarps og hljóðvarps félagsins er mjög öflugt.

Ríkissjóður taki yfir lífeyrisskuldbindingar RÚV.

Ríkisútvarpið er greiðandi skuldabréfs sem stendur nú í 3.697 milljónum kr. og er með 3,5% verðtrygðum vöxtum. Það er með uppgreiðsluheimild árið 2025, en lokagjalddagi er árið 2057.

Bréfið er tilkomið vegna lífeyrisskuldbindinga sem eru frá þeim tíma áður en félaginu var breytt í opinbert hlutafélag (ohf) árið 2007. Við hlutafélagavæðinguna var ákveðið hvaða eignir og skuldir færu með í hið nýja félag og voru þessar skuldbindingar látnar fylgja RÚV ohf. til móts við eignir sem félaginu voru afhentar.

Upphaflega var gefið út skuldabréf sem var til 2025 með 5% vöxtum og árum saman fjármagnaði RÚV háa greiðslubyrði með lántökum. Til að létta á greiðslubyrðinni var samþykkt að breyta skilmálum bréfsins árið 2018 með því að vextir voru lækkaðir úr áðurnefndum 5% í 3,5% og lengt var í greiðsluferli bréfsins. Skuldabréfið hefur verið talsverður baggi á RÚV og nema greiðslur samtals um 178 milljónum á ári miðað við stöðuna í dag. Meirihluti starfshópsins telur að verði farið eftir tillögu A sé rétt að aflétta þessari skuldabyrði af RÚV.

Fjölmiðlastyrkir til einkarekinna fjölmiðla falli niður samhliða því að RÚV fari af auglýsingamarkaði. Staðbundnir minni fjölmiðlar á landsbyggðinni fái þó áfram styrki.

Einkareknir fjölmiðlar fá samtals um 477 milljónir kr. í fjölmiðlastyrki á þessu ári. Stærstu miðlarnir fá til sín meginþorra þess fjármagns sem til skiptanna er, en skiptingin tekur m.a. mið af rekstrarkostnaði ritstjórna. Upphæðin hækkar um 100 milljónir frá fyrra ári þar sem fjármagn sem merkt var N4 skiptist núna á milli annarra miðla. Upphæðin mun að óbreyttu hækka til muna á næsta ári.

Meirihluti starfshópsins telur ekki æskilegt að ríkissjóður styðji við einkarekna fjölmiðla með árlegri fjárveitingu, enda sé nóg að hafa einn ríkismiðil og varhugavert að „ríkisvæða“ fleiri fjölmiðla. Því er lagt til að þessi fjárveiting verði afnumin með vísan til þess að með brotthvarfi RÚV af auglýsingamarkaði muni losna um 2.400 milljónir. Þrátt fyrir að líklegt sé að aðeins hluti þessara auglýsingatekna skili sér til annarra innlendra fjölmiðla, þá mun það skipta sköpum fyrir marga þeirra og því ekki jafnmikil þörf fyrir fjölmiðlastyrki og áður. Þó er rétt að huga sérstaklega að litlum fjölmiðlum á landsbyggðinni, enda ekki víst að breytt landslag á auglýsingamarkaði hafi mjög jákvæð áhrif á tekjur þeirra.

Rekstur RÚV verði endurskoðaður. Skipuð verði nefnd um málið með það fyrir augum að aðlaga rekstur félagsins til framtíðar að breyttu tekjumódeli.

Þær miklu breytingar sem lagðar eru til á tekjuhluta RÚV kalla á að rekstur félagsins verði endurskoðaður af óháðum aðilum, enda er nauðsynlegt að ná fram sparnaði til að koma til móts við breytt tekjumódel. Meirihluti starfshópsins telur að nauðsynlegt sé að afmarka reksturinn mun betur, meta nauðsyn hvers miðils félagsins fyrir sig og breyta eða loka þeim miðlum sem telja má ofaukið til að ná fram helstu markmiðum félagsins sem miða að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni, auk þess að leggja rækt við íslenska tungu, sögu og menningararfleifð, eins og það er orðað.¹

RÚV hefur verið að bæta við sig nýjum miðlum á yfirstandandi ári og má þar m.a. nefna nýtt app í upphafi árs og síðan hlaðvarp nýlega. Rétt er að benda á að félagið þarf ekki sérstakt leyfi fyrir nýjum miðlum nema kostnaður við þá fari yfir 10% af afnotagjaldi.² Þetta þyrfti endurskoðunar við enda er heimildin mjög opin.

¹ Samningur mennta- og menningarmálaráðherra og Ríkisútvarpsins ohf. um fjölmiðlaþjónustu íalmannapágu 2020-2023.

² Framkvæmd laga um Ríkisútvarpið 2013-2023. Fjölmiðlanefnd, bls. 74.

Þjónustusamningur við RÚV verði endurskoðaður og samræmdur við stöðu RÚV án auglýsingatekna og þann sparnað sem stefnt er að. Samhliða verði nauðsynlegar lagabreytingar gerðar.

Til að ná ofangreindum markmiðum þarf að endurskoða þjónustusamning RÚV og samræma kröfur til félagsins við þær tekjur sem félagið hefur til framtíðar. Ennfremur kallar tillaga A á lagabreytingar, t.d. hvað varðar heimildir RÚV til tekjuöflunar, sbr. 7. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðils í almannabágu, en þar er kveðið á um heimildir félagsins til viðskiptaboða.

2.2. Aðalatriði tillagna B og C

Telji menningar- og viðskiptaráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði, sbr. tillögu A, leggur meirihluti starfshópsins til að tillögur B og C verði skoðaðar, en markmið þeirra er að draga verulega úr umfangi RÚV á samkeppnismarkaði og færa hann í átt að meiri jöfnuði en nú er.

Auglýsingasala RÚV verði háð takmörkunum þannig að heimild til birtinga auglýsinga í sjónvarpi fari úr 8 mínútum á klukkustund í 4 mínútur. Sömu tímatakmarkanir gildi í hljóðvarpi. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025. (Tillaga B)

Meirihluti starfshópsins mælir með að auglýsingamínútum á RÚV verði fækkað og aðrar skorður settar við birtingu auglýsinga, fari félagið ekki alfarið af auglýsingamarkaði. Með því að þrengja að birtingu auglýsinga er hægt að fækka auglýsingum á RÚV og búa til andrými fyrir einkarekna fjölmiðla á markaðnum.

Meirihlutinn telur líklegt að auglýsingatekjur RÚV muni dragast saman um 20-30% við þessa aðgerð, en minna framboð af auglýsingahólfum mun eflaust leiða á móti til hækkunar á verði auglýsinga hjá RÚV sem vegur að hluta til upp á móti þeim takmörkunum sem settar eru. Líklega mun verð auglýsinga hjá einkamiðlum hækka samhliða því.

Ákvörðun um færri auglýsingamínútur mun líklega sæta gagnrýni auglýsenda og auglýsingastofa, m.a. vegna verðhækkana og þess að erfiðara verður að koma viðskiptaboðum á framfæri við almenning.

Sú leið að fækka auglýsingamínútum RÚV er ekki ný af nálinni. Árið 2016 var auglýsinga- mínútum RÚV sjónvarps fækkað úr 12 mínútum í 8 á klukkustund. Samkeppnisaðilar RÚV á auglýsingamarkaði telja að sú breyting hafi ekki skilað nógu miklum árangri, ekki síst þar sem

auðvelt var að fara fram hjá þessum takmörkunum. Meirihluti starfshópsins telur að með útilokunum sem felast í tillögu B sé slíkt gert erfiðara en nú er.

Hljóðvarp RÚV er ekki háð þeim takmörkunum sem eru í sjónvarpi þegar kemur að auglýsingum. Þannig birtast auglýsingar að jafnaði þrisvar á klukkustund á Rás 2 og er hver auglýsingatími allt að 4 mínútur að lengd. Auk þess eru samlesnar auglýsingar fyrir fréttatíma á Rás 1 og 2 allan daginn. Loks má nefna jólakveðjur sem lesnar eru allan daginn á Þorláksmessu.

Skerðing á auglýsingatíma í hljóðvarpi RÚV mun hafa mun minni afleiðingar en í sjónvarpi. Þó að auglýsingar séu uppseldar fyrir jól, eða í kringum aðra stóra viðburði, þá er svo ekki allt árið.

Hefðbundin sala og markaðssetning á auglýsingum hjá Ríkisútvarpinu verði óheimil en í staðinn geti viðskiptavinir pantað auglýsingahólf hjá félaginu. Þessi breyting taki gildi um áramótin 2024/2025. (Tillaga C)

Það að banna Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar en heimila móttöku þeirra mun stemma stigu við þeirri áköfu og hörðu sölumennsku sem RÚV hefur verið sakað um. Þá mun þessi leið væntanlega draga úr auglýsingasölu, en óvíst er hversu mikið.

Þó að RÚV sé opinbert félag þá er það í mikilli og virkri samkeppni við einkaaðila á fjölmiðlamarkaði, ekki bara varðandi áhorf, hlustun og auglýsingar heldur líka starfsmenn, fjármagn o.fl. Þessi samkeppnishugsun virðist hafa aukist til muna þegar félaginu var breytt úr stofnun í opinbert hlutafélag, en þeirri breytingu fylgdi ákveðið frelsi og sveigjanleiki sem ekki var til staðar hjá ríkisstofnuninni RÚV. Það er að mörgu leyti jákvætt en hefur líka leitt til þess að RÚV hefur nýtt sér þá miklu forgjöf sem félagið hefur til að seilast sífellt lengra á samkeppnismarkaði. Tillaga C virkar sem bremsa á slíkt.

RÚV sala ehf. yrði lögð niður, enda ekki þörf á sölumönnum verði þessi leið farin. Áfram þarf starfsfólk til að annast móttöku og birtingu þeirra auglýsinga og tilkynninga sem berast.

Nauðsynlegt væri að setja stífar reglur um samskipti starfsmanna RÚV og viðskiptavina. Línan milli þess að selja auglýsingar og veita nauðsynlegar upplýsingar um verð og laus hólf getur verið þunn og hætt við að mörg álitamál komi upp. Sérstaklega þyrfti að huga að þessum þætti.

Starfshópnum er ekki kunnugt um að þessi leið hafi verið reynd erlendis og það eykur óvissu um hvaða fjárhagslegu afleiðingar hún hefur.

Nauðsynlegt er að skoða tillögur B og C í tengslum við viðbótarákvæðin sem fylgja hér með.

2.3. Viðbótarákvæði sem fylgja tillögum B og C

Ríkissjóður yfirtaki ekki lífeyrisskuldbindingar RÚV.

Meirihluti starfshópsins telur ekki ástæðu til að ríkissjóður yfirtaki lífeyrisskuldbindingar RÚV verði tillögur B eða C fyrir valinu. Tekjutap RÚV yrði mun minna en í tillögu A og engin sérstök ástæða til að heimila félaginu að falla frá skuldbindingum sínum. Nánar í kafla 11.

Heimild RÚV til sölu skjáauglýsinga verði afnumin.

RÚV hefur teygt sig í marga kima þegar kemur að öflun auglýsinga. Félagið hefur ekki heimild til að auglýsa á vefmiðli sínum www.ruv.is en hins vegar eru til ýmsar aðrar leiðir til að afla tekna með sölu auglýsinga, enda er þröskuldurinn lágur þegar kemur að takmörkunum á stofnun nýrra miðla undir hatti RÚV og þar með nýrri tekjulind.

Skjáauglýsingar eru í beinni samkeppni við vefauglýsingar einkarekinna miðla, enda margt líkt með þeim. Með því að einbeita sér að sem flestum tegundum auglýsinga í sem flestum verðflokkum nær RÚV að „strauja“ markaðinn bæði hvað varðar dýrustu og ódýrustu auglýsingarnar. Sala skjáauglýsinga RÚV gerir ekki síst litlum miðlum, sem hafa takmarkaða möguleika til auglýsingaöflunar, erfitt fyrir en skjáauglýsingar ríkismiðilsins eru oft í svipuðum eða lægri verðflokki og þær auglýsingar sem þeir bjóða upp á. Í slíkum tilvikum er það freistandi fyrir auglýsendur að fara til ríkismiðilsins í krafti stærðar og útbreiðslu hans.

Vöruinnsetning verði áfram óheimil, í samræmi við 7. mgr. 7. gr. laga nr. 23/2013 um RÚV, fjölmiðil í almannabágu.

Í 7. mgr. 7. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, segir að vöruinnsetning sé óheimil í efni sem Ríkisútvarpið framleiðir sjálft og/eða framleiðir í samstarfi við aðra innlenda aðila og er sérstaklega framleitt fyrir Ríkisútvarpið. RÚV er þó heimilt að nota upptökustaði og leikmuni eða vísa til ákveðinnar þjónustu vegna notagildis og/eða í listrænum tilgangi og skal það gert með látlausum hætti.

Meirihluti starfshópsins leggur áherslu á að þetta ákvæði laga haldi sér og sérstaklega verði fylgst með að því sé framfylgt.

Föst verðskrá sem gildir að lágmarki í 3 mánuði í senn verði gefin út, og afslættir frá henni verði bannaðir. Fríbirtingar verði bannaðar en heimilt að birta auglýsingar og tilkynningar í almannabágu utan þess mínútu fjölda sem kveðið er á um í 1.2.

Mikilvægt er að festa auglýsingaverð RÚV í ákveðinn tíma og banna afslætti til að koma í veg fyrir undirboð á markaði. Með þessu er einnig stuðlað að ákveðnu gagnsæi á markaðnum. Fjallað er um afslætti í yfirlýsingu með þjónustusamningi RÚV.

Auglýsingaverðskrá, auglýsingareglur og reglur um fyrirkomulag viðskipta eru birtar á vef RÚV. Ekki eru veittir afslættir umfram það sem fram kemur í þeirri verðskrá. Í sjónvarpi hafa verið um árabíl seldir áhorfspunktar og í desember 2020 var innleidd sala hlustunarpunkta í útvarpi. Í slíkri punktasölu er ekki veittur veltutengdur viðskiptaafsláttur og mun því slíkur afsláttur heyra sögunni til þegar innleiðingunni er lokið.³

Fríbirtingar eru ekki bannaðar samkvæmt lögum nr. 23/2023 og samkvæmt upplýsingum starfshópsins veitir RÚV enn veltutengda afslætti í formi fríbirtinga. Meirihluti starfshópsins metur það hins vegar svo að nauðsynlegt sé að setja bann við slíkum birtingum, enda tengjast þær yfirleitt kaupum á öðrum auglýsingum eða auglýsingapökkum. Það er óeðlilegt að ríkisfjölmiðill hafi möguleika á slíkum dulbúnum afsláttum til að skapa sér viðbótartekjur og/eða samkeppnisforskot.

Þegar kemur að undanþágu vegna birtingar auglýsinga og tilkynninga sem flokkast undir almannaþjónustu er vísað til umfjöllunar um það mál í tillögu A.

Kostanir verði bannaðar.

Kostanir skiluðu RÚV um 190 milljónum í tekjur á árinu 2022 og á fyrstu 9 mánuðum 2023 var upphæðin um 80 milljónir. Söngvakeppnin/Eurovision og stórmót í íþróttum skila mestu, eða um 35-40 milljónum kr.⁴

Segja má að kostanir séu hrein viðbót við auglýsingamínútur RÚV og því er óeðlilegt að heimila þær á sama tíma og verið er að minnka auglýsingatímamínútur úr 8 mínútum í 4 á klukkustund. Þá hafa samkeppnisaðilar RÚV fullyrt að fríbirtingar auglýsinga fylgi með kostunum. Starfshópurinn hefur ekki upplýsingar um slíkt, en hins vegar bíður núverandi kerfi upp á að góðum viðskiptavinum sé hyglað með fríbirtingum ef þeir kaupa auglýsingar fyrir ákveðnar upphæðir.

Rekstur RÚV verði endurskoðaður. Skipuð verði nefnd með það fyrir augum að aðlaga rekstur RÚV til framtíðar að breyttu tekjumódeli.

³ Yfirlýsing með þjónustusamningi Ríkisútvarpsins og menningar- og menntamálaráðherra 2022.

⁴ Minnisblað RÚV til starfshópsins.

Umtalsverðar breytingar á tekjumódeli RÚV verða ekki gerðar nema með endurskoðun á rekstri félagsins, eins og fram kemur í tillögu A. Það þýðir að nauðsynlegt er að fara yfir rekstur allra deilda, samninga félagsins og þjónustusamning við ráðherra. Þá þarf að leggja mat á umfang RÚV á fjölmiðlamarkaði og hvort ekki sé hægt að ná fram markmiðum um fjölmiðil í almannabágu með minni tilkostnaði.

Fjölmiðlastyrkir til einkarekinna fjölmiðla lækki um fjórðung samhliða því að auglýsingamínútum fækki hjá RÚV. Sú lækkun styrks nái ekki til minni fjölmiðla á landsbyggðinni.

Starfshópurinn metur það svo að fækkun auglýsingamínútna á RÚV geti haft þau áhrif að 500-600 milljóna króna auglýsingatekjur færist frá félaginu til innlendra og erlendra miðla. Það þýðir að ekki er ráðlegt að fella alfarið niður fjölmiðlastyrki til einkarekinna fjölmiðla. Hér er lögð til fjórðungslækkun á þessum styrkjum, en jafnhliða verði áfram stutt vel við staðbundna miðla á landsbyggðinni.

Sala á „blokkum“ til viðskiptavina RÚV verði bönnuð, en þar er átt við að ekki verði hægt að kaupa upp stór auglýsingahólf fram í tímann, annaðhvort til eigin notkunar eða til endursölu.

Þetta ákvæði er sett inn í tillöguna til að koma í veg fyrir að aðilar geti nýtt sér færri auglýsingamínútur og hreinlega keypt upp stóran hluta þeirra auglýsingahólfa sem tiltæk eru hjá RÚV og selt þau síðan áfram til auglýsenda á hærra verði. Það myndi skekkja markaðinn, þar sem auglýsingamínútur á RÚV eru takmörkuð auðlind, og jafnframt stríða gegn markmiðum tillagna B og C um fast verð og gagnsæja verðskrá.

Samningar um þjónustulaun verði bannaðir.

Það er skoðun meirihluta starfshópsins að sú framkvæmd sem hefur viðgengist, að birtingahús í eigu auglýsingastofa fái endurgreidd 15% af birtingagjöldum viðskiptavina auglýsingastofa, standist ekki kröfu um eðlilega viðskiptahætti eða gagnsæi í viðskiptum. Starfshópurinn fann ekki upplýsingar í verðskrá eða á heimasíðu RÚV um þjónustulaunin og telur að það standist ekki að fyrirtæki í eigu og rekið af ríkinu stundi slíka viðskiptahætti. Lagt er til að þetta verði sérstaklega bannað í þjónustusamningi og í lögum ef það dugar ekki til.

Árangurstengdar greiðslur til starfsmanna RÚV sölu ehf. verði áfram bannaðar, sbr. yfirlýsingu með núgildandi þjónustusamningi.

RÚV segir að sölumenn félagsins séu einungis á föstum launum og að bónusar séu ekki veittir fyrir góðan árangur sölu.⁵ Það er staðfest með yfirlýsingu sem fylgir þjónustusamningi RÚV og ráðherra. Þar segir að „starfsfólk RÚV sölu sem annast sölu og/eða móttöku auglýsingar fær ekki greidd árangurstengd laun. Gætt er að því að viðskiptakjör auglýsenda séu gegnsæ, öllum aðgengileg og að jafnræðis sé gætt milli viðskiptavina.“

Meirihluti starfshópsins leggur áherslu á að þessi viðmið verði áfram í hávegum höfð og að ekki verði hvíkað frá þeim.

Svokallað „bundling“ verði bannað, þ.e.a.s. að gera það sem forsendu fyrir viðskiptum að viðskiptavinir kaupi stærri pakka auglýsinga með fleiri birtingum. Sérstaklega verði bannað að tengja saman viðskiptaboð auglýsinga í sjónvarpi og útvarpi.

Það virðist vera viðtekin söluaðferð að tengja birtingu auglýsinga á „bestu“ tímum við sölu annarra auglýsinga til sama aðila. Þá hafa samkeppnisaðilar RÚV ásakað félagið um að „hreinsa upp“ birtingar auglýsinga í kringum stórvíðburði í sjónvarpi. Til sögunnar hafa verið nefnd Söngvakeppnin (Eurovision), HM í fótbolta og áramótaskaup og að birting auglýsinga á bestu tímum í tengslum við þessa víðburði sé skilyrt við umtalsverða birtingu á öðrum tímum. Þannig hreinsi RÚV upp það auglýsingafé sem sé til staðar á ákveðnum tímabilum. Það er mat nefndarinnar að þessi hegðun sé í ósamræmi við 11. gr. samkeppnislaga sem leggur bann við slíkum skilyrðum í samningagerð.

Metið verði hvort tekjutap vegna tapaðra auglýsingatekna verði það mikið að ástæða sé til að hækka útvarpsgjald.

Tillögur B og C samanstanda af fjölmörgum atriðum sem til samans munu leiða til talsverðs tekjutaps hjá RÚV. Við því verður að bregðast.

Lögð verði áhersla á heildarendurskoðun á rekstri RÚV, jafnframt því sem kröfur á félagið varðandi almannþjónustu verði sniðnar að nýju rekstrarmódeli. Það er löngu orðið tímabært að ráðast í slíka vinnu og aðlaga félagið að breyttu fjölmiðlaumhverfi og minni umsvifum þess á samkeppnismarkaði.

Ríkisútvarpið er mikilvægur þáttur í íslensku samfélagi, menningu okkar og þjóðarvitund. Mikilvægt er að félagið geti sinnt hlutverki sínu með sóma og því verður að vera jafnvægi milli tekna og útgjalda. Breyttar áherslur í rekstri þurfa ekki að þýða verri þjónustu, heldur verði hún markvissari og afmarkaðri en nú er.

⁵ Minnisblað RÚV til starfshópsins.

Meirihluti starfshópsins telur að auðnist RÚV ekki að sinna hlutverki sínu sem skyldi eftir uppstokkun á rekstri stofnunarinnar sé rétt að skoða hækkun afnotagjalds til að koma til móts við fjárpörf félagsins.

3. Aðrar hugmyndir

3.1. Valfrjáls ráðstöfun útvarpsgjalds

Útvarpsgjaldið nemur um 5.700 milljónum króna á ári og veitir RÚV mikla forgjöf á aðra miðla. Þetta samsvarar tæpum 500 milljónum króna alla mánuði ársins og kemur til viðbótar við auglýsingatekjur og aðrar tekjur. Útvarpsgjaldið á að tryggja að RÚV geti sinnt lýðræðislegu, menningarlegu og samfélagslegu hlutverki sínu, samkvæmt lögum og þjónustusamningi. Útvarpsgjaldið, sem lagt er á við álagningu opinberra gjalda ár hvert, er lagt á einstaklinga 16-70 ára sem eru með tekjuskattstofn yfir tekjumörkum. Gjaldið er lagt á í fyrsta skipti við álagningu eftir að 16 ára aldri er náð. Gjaldskyldan hvílir líka á innlendum lögaðilum og hljóðar upp á 20.200 krónur á yfirstandandi ári. Þetta gjald tekur prósentuhækkunum milli ára, auk þess sem aukinn mannföldi og fjölgun félaga hefur mikil áhrif á tekjurnar.

Sá möguleiki hefur verið viðraður að einstaklingar fái að ráðstafa hluta útvarpsgjaldsins sem þeir greiða til annarra fjölmiðla ef þeir kjósi svo. Þannig væri t.d. hægt að haka við þann fjölmiðil á skattskýrslu sem viðkomandi vill að njóti gjaldsins.

Hér gæti verið um umtalsverðar fjárhæðir að ræða. Ef 10% af útvarpsgjaldi færi t.d. til annarra miðla en RÚV þá væru um 570 milljónir króna til skiptanna. Hvernig þau skipti væru er hins vegar óljóst. Á skrá fjölmiðlanefndar eru um 200 fjölmiðlar og ljóst er að hörð samkeppni yrði um fjármagnið, jafnvel þótt allir þeirra yrðu ekki með. Nýir aðilar myndu jafnvel sjá sér leik á borði og stofna miðla sem gætu náð til sín hluta af útvarpsgjaldi.

Fyrirsjáanleiki er mikilvægur þáttur í rekstri allra félaga, ekki síst fjölmiðla. Þann þátt vantar í jöfnuna þegar hugmyndin um frelsi í ráðstöfun útvarpsgjalds er metin. Skiptingin yrði óljós og eins er ekki ólíklegt að talsverðar breytingar yrðu milli ára í vali þeirra sem greiða útvarpsgjald og að hér yrði um einskönar „vinsældarkeppni“ að ræða. Tekjur af útvarpsgjaldi til einstakra félaga gætu því sveiflast verulega milli ára sem gæti skapað vandamál í rekstri margra félaga sem treysta á fyrirsjáanleika í tekjuöflun.

Ekki er sjálfgefið að stærstu einkareknu fjölmiðlarnir myndu hagnast mest á þessu fyrirkomulagi. Það er allt eins líklegt að sérhæfðari fjölmiðlar, sem hafa öflugan lesenda-, áhorfs- eða hlustendahópa á bak við sig nytu góðs af. Sama má segja um miðla á landsbyggðinni sem hafa oft öflugt bakland í sinni heimabyggð. Þetta er auðvitað jákvætt þegar kemur að fjölbreytni og gæti styrkt verulega þá miðla sem veikari eru.

Síðast en ekki síst þyrfti að líta til RÚV ef þessi leið yrði farin og svara þeirri spurningu hvort og þá hvernig eigi að bæta tekjumissinn? Hver yrði svo staðan þegar kæmi að auglýsingasölu RÚV? Þessi tillaga hefði að óbreyttu ekki áhrif á fyrirferð RÚV á markaði, nema meira kæmi til.

3.2. Niðurskurður verði föst upphæð

Væri ákveðið að draga úr umfangi RÚV sölu, annaðhvort á ákveðnum tímapunkti eða yfir lengri tíma sem gæti jafnvel numið nokkrum árum. Samhliða yrði að ráðast í aðrar aðgerðir sem tengjast rekstrinum og þá ekki síst umfangi RÚV, aðhaldi og framtíðarsýn.

Fyrirsjáanleiki er fyrir hendi og möguleiki að bregðast við breyttum veruleika á auglýsingamarkaði. Svona „tröppun“ niður í auglýsingum getur þó valdið rekstrarlegum vanda, þar sem hætt er við miklu ójafnvægi yfir þann tíma sem breytingarnar taka. Oft er því betra að gera umfangsmiklar og erfiðar breytingar í einu lagi í stað þess að dreifa þeim yfir lengra tímabil.

Auglýsingastofur eru einnig þeirrar skoðunar að hugmynd um að „trappa“ niður auglýsingar geti leitt til mismununar á milli fyrirtækja í landinu sem hafa mismikið fjármagn til markaðsmála (sjá lið 5.3).

4. Hvert fara auglýsingarnar

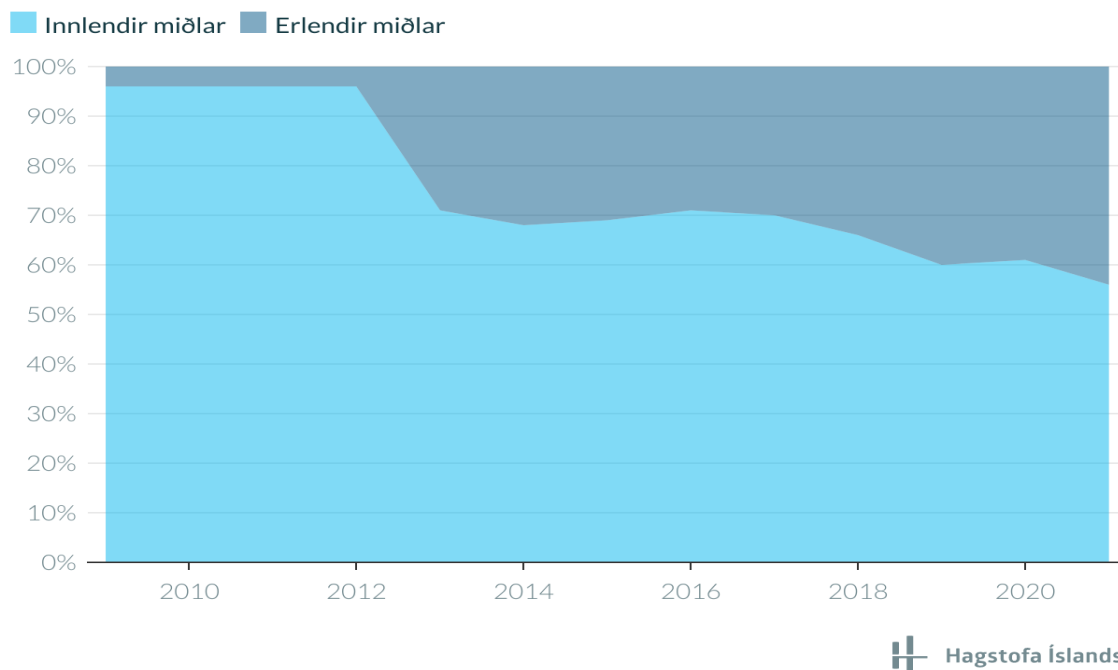
4.1. Rökin fyrir óbreyttu ástandi

Pólítískur vilji hefur ekki verið fyrir því að taka Ríkisútvarpið alfarið út af auglýsingamarkaði og jafnvel ekki heldur að hluta til. Oftast er vísað til þess að óvíst sé hvert auglýsingarnar fari og þar með það fjármagn sem um er að ræða. Þannig sé til lítils unnið ef fjármagnið sem renni nú til RÚV í formi auglýsinga fari beint til útlanda með breyttu fyrirkomulagi. Það valdi bæði skaða varðandi tekjur RÚV og hjálpi ekki innlendum einkareknum miðlum sem eiga erfitt með að keppa við risastór alþjóðafyrirtæki sem hafi yfir að ráða öflugum markaðstólum sem laða að auglýsingar. Til stuðnings þessum rökum er bent á reynslu annarra þjóða sem hafa ákveðið að taka ríkismiðla af auglýsingamarkaði. Nánar er fjallað um málið í lið 4.4.

Það er engin spurning að erlendir tæknirisar taka sífelld meira pláss á íslenskum auglýsingamarkaði. Þróunin hefur verið stöðug og sífelld hefur sigið á ógæfuhliðina fyrir íslenska fjölmiðla, sem mega sín lítils. Staðan um áramótin 2021/2022 var orðin sú að um 56% auglýsingafjár fóru til innlendra aðila en 44% fóru úr landi.⁶ Þetta þýðir að tæplega helmingur alls auglýsingafjár hérlendis fór úr landi og skilaði sér ekki til innlendra aðila.

⁶ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/midlun/auglysingartekjur-2021/>

Skipting auglýsingafjár til innlendra og erlendra miðla 2009-2021



Mynd 1: Skipting auglýsingafjár til innlendra og erlendra miðla 2009-2021

Hagstofan metur það svo að heildargreiðslur vegna birtinga auglýsinga árið 2021 hafi numið um 22 milljörðum króna. Af því hafi erlendir miðlar fengið um 9,5 milljarða en íslenskir 12,3 milljarða. Hagstofan bendir á að undanfarin ár hafi greiðslur til erlendra aðila vegna birtingar auglýsinga aukist nær samfelld. Samkvæmt gögnum um þjónustuinntæktir hafa greiðslur til erlendra aðila fyrir birtingu auglýsinga og aðra markaðsstarfsemi nær tvöfaldast á tæpum áratug.⁷

Margir eru þeirrar skoðunar að nýr heimur gervigreindar eigi líka eftir að hafa neikvæð áhrif á auglýsingamarkaðinn, þar sem framvegis muni gervigreind gleypa hann í nánast heilu lagi, búa til auglýsingar, sjá um hönnun og birtingar, finna markhópa o.s.frv. Það muni leiða til þess að enn stærri hluti auglýsingakökunnar fari til erlendra aðila. Sjá kafla 4.7.

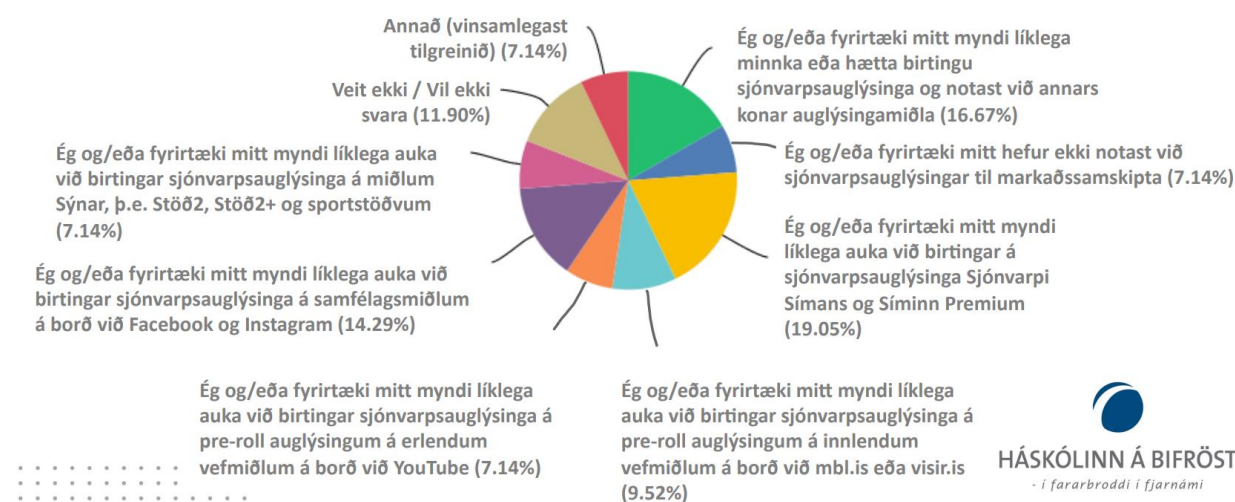
4.2. Könnun Háskólans á Bifröst

Spurningunni um hvert auglýsingarnar fara ef RÚV fer af samkeppnismarkaði er ósvarað enda óvíst fyrr en á reynir. Háskólinn á Bifröst reyndi þó í vor að finna svarið með könnun sem send

⁷ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/midlun/auglysingartekjur-2021/>

var á 111 stjórnendur markaðsmála og bárust 56 svör. Niðurstaðan var sú að þegar litið var til sjónvarpsauglýsinga sögðust rúmlega 14,29% aðspurðra líklega færa fjármagnið sem fer nú í birtingar á RÚV til samfélagsmiðla á borð við Facebook og Instagram en 7,14% sögðust líklega færa það á svokallaðar „pre-roll“ auglýsingar á erlendum vefmiðlum á borð við YouTube. Rúmlega 21% aðspurðra sagðist því beinlínis ætla að færa auglýsingar sínar til erlendra netmiðla. Um 74% svarenda sögðust myndu færa birtingafé sitt, sem áður var ráðstafað til RÚV, að öllu eða einhverju leyti yfir á aðra miðla færi RÚV af auglýsingamarkaði.

Með tilliti til sjónvarpsauglýsinga, hvað telur þú líklegast að gerist með birtingafé sem annars hefði verið ráðstafað til RÚV?



Mynd 2: Hvert fer birtingafé sjónvarpsauglýsinga RÚV færi félagið af markaði?

Stuðningur við áframhaldi veru RÚV á auglýsingamarkaði var sterkur, en um 40% aðspurðra vildu að RÚV yrði áfram á auglýsingamarkaði með óbreyttu fyrirkomulagi. Ef einnig er litið til þeirra sem voru frekar hlyntir núverandi fyrirkomulagi fer heildarprósentan upp í rúmlega 60%. Til samanburðar voru tæplega 30% aðspurðra annaðhvort mótfallnir eða frekar mótfallnir núverandi fyrirkomulagi.

Samkvæmt könnun Háskólans á Bifröst nyttu útvarpsrásir Sýnar, með Bylgjuna í fararbroddi, góðs af brotthvarfi hljóðvarpsrása RÚV af auglýsingamarkaði. Tæplega helmingur svarenda, 47,62%, sögðust líklega myndu auka við birtingar á miðlum Sýnar. Aðrar útvarpsauglýsingar myndu dreifast milli miðla Árvakurs, hlaðvarpa og annarra þátta. Tæplega 10% sögðust einfaldlega myndu minnka eða hætta birtingu útvarpsauglýsinga.

Helstu niðurstöður eru þessar:

- 23,41% segist líklega myndu fara með auglýsingafé sitt til erlendra vefsíðna eins og Facebook, Instagram og YouTube færi RÚV af auglýsingamarkaði.
- Um 60% svarenda segjast mjög hlyntir eða frekar hlyntir núverandi fyrirkomulagi.
- Um 80% svarenda segjast nota RÚV til að birta auglýsingar.
- Í sjónvarpi myndu um 19% auglýsinga RÚV færast yfir til stöðva Símans.
- Í útvarpi myndu um 49% auglýsinga RÚV færast til miðla Sýnar.
- Framleiðsla kvikmyndaðra auglýsinga myndi dragast saman.

4.3. Vald erlendu tæknirisanna

Auglýsingaflæðið er að breytast og það hratt. Hefðbundnir fjölmiðlar eins og sjónvarp, útvarp og prentmiðlar eiga í vök að verjast í harðnandi samkeppni við erlenda tæknirisa og nýjungar á innlenda markaðnum þegar kemur að birtingu auglýsinga (sjá lið 4.6). Auglýsendur hafa aldrei haft úr eins miklu að velja þegar kemur að kynningu á vörum og þjónustu og einmitt núna.

Það eru ekki síst erlendar streymisveitur og samfélagsmiðlar sem taka sífellt til sín stærri hlut af auglýsingakökunni. Samkvæmt gögnum um þjónustuinflutning hafa greiðslur til erlendra aðila fyrir birtingu auglýsinga og aðra markaðsstarfsemi nær tvöfaldast á tæpum áratug og þannig farið úr tæpum fimm milljörðum króna árið 2013 í tæpa 9,5 milljarða árið 2021, reiknað á föstu verðlagi.⁸ Þetta er ekki séríslensk þróun, heldur er hún á alþjóðavísu.

Gera má ráð fyrir að verulegur hluti þeirra fjármuna sem íslenskir auglýsendur verja til birtinga auglýsinga í erlendum miðlum renni til rekstraraðila Facebook og Google. Hluttur þessara tveggja aðila nam um 95% í greiðslukortaviðskiptum vegna auglýsinga og skyldrar starfsemi árið 2021.⁹

Áhorf á línulega dagskrá sjónvarps hefur jafnframt farið minnkandi og vilja notendur í auknum mæli horfa á áhugavert efni á þeim stað og tíma sem þeir sjálfir kjósa. Í lok árs 2022 voru notendur YouTube um 2,6 milljarðar. Netflix, sem er stærsta streymisveita heims, var með 220 milljónir áskrifenda í lok árs 2022. Þá var Amazon Prime með 200 milljónir notenda og Hulu með 48 milljónir notenda. Jafnframt voru notendur Disney+ 164 milljónir í lok síðasta árs og HBO Max voru með 95 milljónir notenda.¹⁰

Það má búast við því að þróunin haldi áfram í þessa átt og að auglýsingar fylgi í kjölfar áskrifenda. Þó er varasamt að vanmeta staðbundna hefðbundna fjölmiðla og mátt þeirra þegar kemur að miðlun upplýsinga, þ.m.t. auglýsinga.

⁸ Minnisblað fjölmiðlanefndar til starfshópsins. 12.10.2023, bls. 2.

⁹ Sama, bls. 3.

¹⁰ Fjölmiðlanefnd. Minnisblað til starfshóps. 12.10.2023, bls. 1.

4.4. Brotthvarf ríkismiðla af auglýsingamarkaði – hver er reynslan erlendis?

Nokkur dæmi eru um það á síðustu 14 árum að ríkismiðlar í Evrópulöndum hafi annaðhvort farið alfarið af auglýsingamarkaði eða þurft að sæta takmörkunum á sölu auglýsinga. Þau helstu eru Frakkland, Spánn og Lettland.

Franska ríkissjónvarpið France Télévisions varð að sætta sig við takmarkanir á auglýsingum árið 2009. Þannig var bannað að birta auglýsingar á kvöldin og á nóttunni, eða frá kl 20:00- 06:00.¹¹ Með þessu átti að veita einkareknum miðlum meira svigrúm. Það kemur ekki mjög á óvart að auglýsendur færðu frekar auglýsingar sínar yfir á dagtíma hjá ríkisstöðinni í stað þess að auglýsa hjá einkareknu stöðvunum.

Spænska ríkissjónvarpið, Televisión Espanola (TVE), var tekið af auglýsingamarkaði í ársbyrjun 2010. Það leiddi til vaxandi vinsælda TVE (mögulega vegna færri auglýsinga). Einkareknar stöðvar juku tekjur sínar, en rannsóknir benda til þess að það hafi aðeins verið tímabundið.

Þriðja dæmið og það nýjasta er Lettland. Þar var ákveðið að taka ríkisrekna miðla af auglýsingamarkaði í janúar 2021 en bæta þeim upp tekjumissinn. Fullyrt hefur verið að það hafi ekki skilað tilætluðum árangri hvað varðar auknar tekjur.

Fjölmiðlanefnd segir í minnisblaði til starfshópsins að þessi þrjú dæmi sýni að markmiðum um auknar tekjur til einkarekinna fjölmiðla hafi ekki verið náð og ekki sé að sjá að aðstæður á Íslandi séu aðrar fari Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði.¹² Meirihluti starfshópsins setur spurningarmerki við þessa túlkun og bendir á að ofangreind dæmi gefi þvert á móti litlar vísbendingar um hvað gerðist á Íslandi hyrfi RÚV af auglýsingamarkaði.

Franska dæmið er orðið 14 ára gamalt. Fjölmiðla- og auglýsingamarkaðurinn hefur gjörbreyst frá þeim tíma og allur samanburður því vart marktækur. Þess utan fór France Télévisions ekki af auglýsingamarkaði, heldur var einungis bannað að auglýsa að kvöld- og næturlagi. Samanburður er því erfiður.

Bannið á auglýsingar ríkismiðla á Spáni er orðið 13 ára gamalt. Hermt er að það hafi ekki skilað sér í auknum auglýsingatekjum til einkamiðla. Það sama gildir hér og í Frakklandi að vart er hægt að bera saman viðbrögð markaða á þeim tíma við daginn í dag.

¹¹ Rekstrarumhverfi fjölmiðla. Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, 2018, bls. 64.

¹² Minnisblað fjölmiðlanefndar, bls. 6.

Rétt er að benda á að í báðum ofangreindu dæmunum er verið að bera saman markaðssvæði sem telja 50 til 70 milljónir manna við Ísland þar sem íbúar eru um 400 þúsund. Aðstæður á fjölmiðlamarkaði í þessum löndum, þar með talið tekjumöguleikar fjölmiðla, eru gjörólíkar því sem þekktist á Íslandi.

Áhugaverðasta dæmið er Lettland þar sem ríkismiðlar voru teknir af auglýsingamarkaði í ársbyrjun 2021, en þeim bættur tekjumissirinn með ríflegum greiðslum úr ríkissjóði. Fjölmiðlanefnd vísar í skýrslu *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* frá 2022 þar sem fullyrt er að brotthvarf ríkismiðla af auglýsingamarkaði hafi ekki skilað auknum tekjum til einkamiðla. Sú skýrsla fjallar hins vegar fyrst og fremst um fjölræði í fjölmiðlum þar sem einni málsgrein er varið í áhrif þess að taka ríkismiðilinn af auglýsingamarkaði. Það vantar því gleggri sýn og rannsóknir á því hvað hefur gerst á auglýsingamarkaði í Lettlandi frá ársbyrjun 2021.

Þessu til viðbótar er rétt að benda á að breytingarnar í Lettlandi voru gerðar á Covid-tíma. Miklar sveiflur voru þá í tekjumyndun fjölmiðla um allan heim og auglýsingamarkaðurinn í Lettlandi í mikilli niðursveiflu.

4.5. Áhrif brotthvarfs Fréttablaðsins

Fjölmiðlar sem tengdust Torgi ehf., með Fréttablaðið í broddi fylkingar, höfðu um 2.400 milljónir króna í tekjur árið 2021 og voru því stórir þátttakendur á auglýsingamarkaði. Ekki er vitað um tekjurnar árið 2022 en félagið var úrskurðað gjaldþrota í apríl 2023.

Erfitt er að meta hvaða áhrif brotthvarf Fréttablaðsins af auglýsingamarkaði hefur haft á tekjur annarra miðla. Upplýsingar um slíkt liggja ekki fyrir fyrr en á næsta ári, 2024, þegar upplýsingar um tekjur fjölmiðla fyrir yfirstandandi ár verða teknar saman.¹³

Stærsti samkeppnisaðili Fréttablaðsins á markaði, Morgunblaðið, hefur þó fengið góðan skerf af auglýsingakökunni. Þannig hefur Árvakur hf. staðfest við starfshópinn að auglýsingatekjur Morgunblaðsins, stærsta samkeppnisaðila Fréttablaðsins, hafi aukist um allt að 35% við brotthvarf Fréttablaðsins. Raunar getur aukningin verið enn meiri, en þessi tala miðast við tímabilið janúar til nóvember milli ára. Ef miðað væri við tímabilið frá því að Torg ehf., útgáfufélag Fréttablaðsins, var lýst gjaldþrota, eða apríl 2023 til nóvember 2023, er líklegt að aukning á auglýsingatekjum væri enn meiri.¹⁴

¹³ Minnisblað fjölmiðlanefndar, bls. 4.

¹⁴ Upplýsingar frá Árvakri hf. til starfshópsins.

Áhrifin á aðra miðla Árvakurs eru minni en á Morgunblaðið. Ef litið er á alla miðla Árvakurs hf. til samans má ætla að auglýsingatekjur félagsins hafi aukist um 25% við brotthvarf Fréttablaðsins. Áhrifin á mbl.is eru fremur lítil og nánast hverfandi á útvarpsrás félagsins.

Ekki er hægt að fullyrða að allan þennan tekjuauka Árvakurs hf. megi rekja beint til brotthvarfs Fréttablaðsins, en þó má ætla að stór hluti tengist þeim atburði. Þessar tölur benda líka til þess að hærra hlutfall auglýsingatekna miðla sem fara af markaði verði eftir hjá öðrum sambærilegum miðlum ólíkt því sem þeir svartsýnustu telja. Það þýðir að ef RÚV sjónvarp færi af auglýsingamarkaði er líklegt að Stöð 2 og Síminn nytu þess helst og sömuleiðis Bylgjan ef RÚV hljóðvarp hætti auglýsingasölu.

Fulltrúar vefmiðla hafa einnig staðfest að þeir sjái aukningu í auglýsingasölu hjá sér með brotthvarfi Fréttablaðsins.

4.6. Nýir aðilar á markaðnum bæta við sig

Fjölmiðlar hafa fengið harða samkeppni úr nýrri átt á undanförunum árum. Svokölluð umhverfisskilti, sem sjást oft við umferðarpungar götur og í strætisvagnaskýlum, hafa verið að ryðja sér til rúms hérlendis, en þessi tegund skilta hefur lengi verið þekkt víða um heim, t.d. í Bandaríkjunum þar sem þau eru mjög áberandi.

Íslenska fyrirtækið Billboard, sem býður upp á þessa þjónustu hérlendis, seldi t.d. fyrir um 400 milljónir króna árið 2022 og jókst salan um 35% milli ára.¹⁵ Félagið státar núna af 37 stórum LED-skjám á höfuðborgarsvæðinu, 385 LED-skiltum í biðskýlum og á stöndum og 139 fermetra auglýsingavegg við Hamraborg í Kópvogi.¹⁶

Billboard er eitt af mörgum félögum sem leita nýrra leiða fyrir innlenda auglýsendur, sem fá mikinn áhorfendafjölda á degi hverjum í krafti fjöldans sem ekur fram hjá skiltunum. Þessi þróun mun eflaust halda áfram og er raunveruleg ógn við tekjumyndun fjölmiðla þar sem mun auðveldara er nú en áður fyrir auglýsendur að koma boðskap sínum á framfæri án þess að nota hefðbundna fjölmiðla.

4.7. Tækninýjungar – gervigreind

Gervigreind mun mögulega breyta lífi okkar meira en nokkurn órar fyrir. Hún mun líka gjörbreyta fjölmiðlalandslaginu og það fyrr en síðar.

¹⁵ Billboard ehf. Ársreikningur 2022.

¹⁶ <https://billboard.is/um-billboard/>

Þannig gæti sú staða blasað við að stór hluti auglýsinga yrðu búinn til með gervigreind. Enn stærri hluti allra auglýsinga mundi síðan fara til stórra aðila eins og Google og Facebook og ýmsir samfélagsmiðlar kæmu þar á eftir. Áhrifavaldar, veitur og miðlar sem hafa þrönga markhópa mundu líka fá sinn skerf. Á nýrri öld gervigreindar yrði sjálfvirknin í fyrirrúmi. Hefðbundin auglýsingasala mundi gefa eftir og sjálfvirkni verða lykilorðið. Alþjóðleg stórfyrirtæki á netinu gleyptu markaðinn nánast í heild sinni. Fréttir yrðu að hluta skrifaðar af gervigreind sem plantaði auglýsingunum jafnhliða á réttu markhópana.

Það eru þó ekki allir þeirrar skoðunar að heimurinn verði nákvæmlega svona. Í fyrsta lagi sé gervigreindin ekki komin nógu langt til að hægt sé að fullyrða hvað bíði handan við hornið. Hún er ennþá ófullkomin og mikið vantar upp á að tölvukerfin nái að koma í stað mannlegrar hugsunar. Mikill áhugi á gervigreind þessa dagana þýðir ekki endilega að hún sé lausnin á öllum okkar vandamálum og taki yfir heilu atvinnugreinarnar eins og fjölmiðlun eða auglýsingagerð.

Samt er gervigreindin komin og íslenskar auglýsingastofur hafa notfært sér hana í talsverðan tíma við gerð auglýsinga og ákvarðanir um birtingar. Þetta er hluti af því að gera hlutina einfaldari og ná betri árangri með þá vöru sem viðkomandi hefur í höndunum.

Síminn hefur líka hannað nýtt forrit sem gerir auglýsendum í sjónvarpi auðveldara að panta birtingar. Þeir þurfa ekki lengur að leita til sölumanna þar sem kerfið gengur út á að auglýsendur geti sjálfir pantað auglýsingapláss á ljósvakamiðlum í gegnum netið. Þessu svipar til auglýsingakerfa stóru tæknirisanna eins og Google og Meta sem hafa lagt áherslu á að viðskiptavinir geti á einfaldan hátt nálgast viðskiptavini sína með sjálfvirkni, þar sem unnið er með rauntímagögn um áhorf þannig að auglýsendur geti nýtt fjármagn sitt betur og náð til ákveðinna markhópa. Fulltrúar Símans segja að birting auglýsinga í sjónvarpi hafi í tugi ára verið með sama hætti og ekki fylgt sífelldri tækniþróun, þrátt fyrir að sjónvarp sé einn vinsælasti afþreyingarmiðill heims. Sjónvarpið eigi mikið inni og með því að nýta gögn, gervigreind og undirliggjandi sjónvarpskerfi sé hægt að auka gagnsæi, minnka sóun og gera auglýsingar í sjónvarpi aðgengilegri öllum.¹⁷

Þrátt fyrir þessa þróun eru stóru tæknifyrirtækin farin að sjá að sér og vilja skyndilega meiri tengsl við viðskiptavini sína í stað þeirrar „sjálfsafgreiðslu“ sem hefur einkennt þau í langan tíma þegar kemur að auglýsingasölu. Á síðasta ári var stofnað félagið Entravision Iceland ehf. hér á landi. Entravision Iceland er í raun bandarískt félag, nátengt Meta, sem stofnað var árið 1996 og rekur meðal annars 49 sjónvarpsstöðvar þar í landi og er með starfsemi um víða veröld. Það segist einbeita sér að auglýsingatækni, markaðsmálum og fjölmiðlarekstri. Félagið er skráð á hlutabréfamarkaðinn í New York (NYSE:EVC). Tilgangur dótturfélagsins hérlendis er að veita

¹⁷ Gunnar Ingi Hansson, leiðtogi auglýsingalausna hjá Símanum.
https://mbl.is/vidskipti/frettir/2023/07/09/throa_auglysingalausn_i_aett_vid_kerfi_taknirisann/

Íslenskum auglýsendum og auglýsingastofum beina virka þjónustu varðandi kaup á auglýsingabirtingum fyrir miðla Meta.¹⁸ Nú þegar er Entravision komið með flestar íslenskar auglýsingastofur í viðskipti.

Entravision er fyrst og fremst ný leið fyrir tæknirisa eins og Meta til að ná til enn fleiri viðskiptavina. Með beinni sölumennsku og þjónustu eru þeir farnir að nota gamalkunn ráð til að ná í viðskipti. Entravision segist vera vottaður sölu- og þjónustuaðili fyrir Meta. Þeir eru líka fulltrúar fyrir Spotify Advertising, TikTok, LinkedIn og X (Twitter). Þeir státa af 7000 viðskiptavinum í 40 löndum og segjast vera með meira en 1200 sérfræðinga á sínum snærum.

Þá vekur ekki síður athygli að Facebook og Instagram er farið að bjóða notendum að losna við auglýsingar á síðum sínum víða í Evrópu með því að greiða 9,99 evrur á mánuði. Þetta tilboð nær líka til íslenskra notenda Facebook og verður forvitnilegt að sjá hversu margir notfæra sér þennan nýja möguleika, en Meta, móðurfélagið, var í upphafi árs sektað um 390 milljónir evra vegna brota á lögum Evrópusambandsins vegna persónusniðinna auglýsinga í Evrópu.¹⁹

¹⁸ <https://entravision-iceland.com/>

¹⁹ <https://vb.is/frettir/geta--borgad-fyrir-ad-losna-vid-auglysingar/> Viðskiptablaðið 6. nóvember 2023.

5. Viðhorf til breytinga

5.1. RÚV varar við breytingum

RÚV bendir á að um þriðjungur tekna félagsins komi frá sölu auglýsinga og með kostun dagskrárliða. Ef draga ætti saman tekjur RÚV um þennan þriðjung hefði það umtalsverð áhrif á allan rekstur RÚV, getu þess til að sinna lögbundnum hlutverkum og verkefnum samkvæmt þjónustusamningi. Slíkur samdráttur hefði einnig veruleg áhrif á langtímaskuldbindingar, t.d. varðandi sýningarrétti, og dreifikerfasamning við Vodafone sem RÚV er skuldbundið af til ársins 2028. Þetta hefði einnig áhrif á stærri viðburði á vegum RÚV, t.d. Söngvakeppnina, Eurovision, stærri íþróttaviðburði og kaup af sjálfstæðum framleiðendum. Samdráttur í tekjum myndi kalla á allsherjarendurskoðun á hlutverki og verkefnum RÚV og ítarlega pólitíska stefnumótun.²⁰

Varðandi þá spurningu hvaða áhrif hömlur á auglýsingasölu RÚV hefði á markaðinn telur félagið að áhrifin yrðu óljós. RÚV bendir á að dregið hafi verið úr auglýsingum á ríkismiðlum í Frakklandi og Spáni fyrir rúmum áratug og niðurstaðan hafi verið sú að þó að auglýsingatekjur einkamiðla hafi aukist til skamms tíma þá hafi áhrifin til millilangs eða langs tíma verið engin eða neikvæð. Þá bendir RÚV einnig á svipaða niðurstöðu í Lettlandi árið 2021. Sjá kafla 4.4.

RÚV er mótfallið svokallaðri pöntunarleið og segir að það sé með öllu óljóst hvað felist í þessari hugmynd og sömuleiðis hvaða áhrif það myndi hafa á auglýsingatekjur RÚV. Fyrirmyndir að slíku séu, eftir því sem RÚV kemst næst, engar og því erfitt að meta þetta öðruvísi en svo að þetta myndi hafa í för með sér mikla óvissu um tekjur og framkvæmd.

Ef farið yrði sú leið að „trappa“ niður tekjur RÚV í áföngum gæti afleiðingin orðið mikið tekjufall á skömmum tíma og mikil óvissa um að hve miklu leyti slíkt yrði bætt og hverjir möguleikarnir yrðu til að bregðast við slíku tekjufalli. Þannig gæti RÚV verið knúð til að breyta þjónustunni með stórtækum hætti með skömmum fyrirvara, og það gæti reynst erfitt að koma þjónustunni í samt horf þótt hagarinn batnaði síðar. Það yrði í höndum löggjafans að tilgreina þjónustu RÚV við slíkan niðurskurð.²¹

5.2. Einkaaðilar vilja heilbrigða samkeppni

²⁰ Minnisblað útvarpsstjóra til starfshópsins, október 2023.

²¹ sama

Einkamiðlarnir meta það svo að brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði myndi gefa þeim nauðsynlegt „súrefni“ til að geta lifað og styrkt sig í erfiðu samkeppnisumhverfi. Bent er á að Ríkisútvarpið sé ekki bara umsvifamikið á auglýsingamarkaði heldur taki félagið pláss á markaðnum og veiti þjónustu í samkeppni við einkaaðila sem leiði til þess að minni eftirspurn er eftir þjónustu þeirra og þar með minni möguleikar til tekjuöflunar. Þá sé RÚV í samkeppni við einkarekna fjölmiðla um starfsfólk og yfirbjóði gjarnan fólk sem þar starfar sem verður til þess að einkamiðlarnir missi gott fólk til ríkismiðilsins.²²

Einkareknir miðlar meta stöðuna svo að mun meira verði til skiptanna fari RÚV af auglýsingamarkaði, þó að erfitt sé að meta hversu mikið það yrði. Telja megi líklegt að hluti þess fjár sem fari í dag til RÚV fari af markaði, hluti til erlendra aðila, en meirihlutinn færi væntanlega til innlendra aðila, ekki síst til sjónvarps- og útvarpsstöðva. Þá myndu vefmiðlar líka njóta góðs af fjarveru RÚV á auglýsingamarkaði.

Bent er á að einkareknir miðlar gætu sinnt þjónustu sinni mun betur með auknum tekjum og að fleiri en RÚV gætu mögulega haldið úti fréttþjónustu í opinni dagskrá eða fréttum með myndskaiðum á netinu. Þá myndi dagskrárgerð styrkjast til muna.

Flestir eru þeirrar skoðunar að taka eigi RÚV af auglýsingamarkaði og draga úr umsvifum þess. Aðeins þannig náist jafnvægi á markaði. Bent er á að umtalsverðar fjárhæðir, m.a. sem fara í laun og launatengd gjöld hjá RÚV sölu, muni sparast. Bent er á að önnur fyrirtæki hafi þurft að spara í rekstri til að mæta almennum breytingum í rekstrarumhverfi, hækkandi vöxtum, verðbólgu, auknum launakostnaði o.s.frv. Það sama ætti því að gilda um RÚV.

Margir einkaaðilar eru ekki sérlega hrifnir af því að bæta RÚV, sem fái þegar 5.700 milljónir kr. á ári í formi útvarpsgjalds, þann tekjumissi sem fylgdi óhjákvæmilega fjarveru þess af auglýsingamarkaði. Með því að auka við fjárveitingar sé verið að horfa framhjá undirliggjandi vanda og ójöfnum leikreglum þegar kemur að samkeppni við ríkið sjálft.²³ Ríkisútvarpið hafi til fjölda ára búið við mun minni kröfur um hagræðingu en aðrir miðlar landsins og því sé nægt svigrúm til að gera betur í rekstri.

Erfitt er að meta áhrif fjarveru RÚV af auglýsingamarkaði á verð auglýsinga. Bent er á að RÚV bjóði stundum hátt verð í tengslum við tiltekna stórviðburði, setji þá upp stóra auglýsingapakka sem seldir eru á háu verði og jafnvel með skilyrðum um að mikið sé keypt. Á slíkum stundum finni einkareknu miðlarnir verulega fyrir því að markaðurinn hafi verið þurrkaður upp. RÚV eigi

²² Minnisblað Árvakurs hf. til starfshópsins, 12. október 2023.

²³ Minnisblað Símans til starfshópsins.

það hins vegar líka til að keppa um litlu bitana á lágu verði og valda þannig minni keppinautum skráveifum, einkum á landsbyggðinni með alvarlegum afleiðingum fyrir bæði blöð og sjónvarp.²⁴

Samkeppnisaðilar RÚV eru margir þeirrar skoðunar að fjarvera RÚV af markaði muni hafa minni áhrif á framleiðslu auglýsinga en margir telja. Þannig hafi aldrei verið eins auðvelt og ódýrt að búa til sjónvarpsauglýsingar en núna. Brotthvarf RÚV muni líka þýða metnaðarfullri dagskrárgerð og breytt og bætt tækifæri fyrir auglýsendur. Líka er bent á nýja miðla á markaði, eins og t.d. Billboard, sem gefi auglýsendum ný tækifæri. Sjá kafla 4.6.

5.3. Viðhorf auglýsingastofa/skapandi greina/Samtaka verzlunar og þjónustu

Auglýsingastofur eru mótfallnar því að RÚV fari af auglýsingamarkaði. Ástæðurnar eru margvíslegar en draga má saman helstu áherslur Sambands íslenskra auglýsingastofa, SÍA:²⁵

- Brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði þýði aukna skatta og fækkun starfa. Ríkissjóður verði að leggja félaginu til rúmlega 2 milljarða í auknu skattfé. Störfum í skapandi greinum fækkar og ein mikilvægasta leið auglýsenda til að koma upplýsingum til neytenda hverfur.
- Þúsundir milljóna króna hverfa úr íslensku hagkerfi þar sem reynsla erlendis sýni að fyrirtæki munu í auknum mæli birta auglýsingar í gegnum erlendar veitur til að ná til markhópa sinna.
- Fækkun í skapandi greinum ef RÚV fer af auglýsingamarkaði. Samdráttur verður í framleiðslu sjónvarpsauglýsinga og störfum fækkar. Mikilvæg þekking og kunnátta í framleiðslu á íslensku efni fyrir sjónvarp glatast.
- Brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði yrði gegn vilja 75% Íslendinga. Fólk vill öflugan miðil á markaði sem kemur auglýsingum örugglega til skila.
- Að taka RÚV af auglýsingamarkaði muni leiða til verri nýtingar á birtingafé fyrirtækja, hærri kostnaðar og þar af leiðandi herra vöruverðs. Verði samfélagsmiðlar skattlagðir sérstaklega í ofanálag mun auglýsingakostnaður minni og meðalstórra fyrirtækja hækka verulega og samkeppnisstaða þeirra veikjast.

Auglýsingastofur leggja áherslu á að brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði hefði hvorki ávinning fyrir atvinnulífið né neytendur í för með sér. Brotthvarf gæti hins vegar orðið töluverður ávinningur fyrir erlenda miðla eins og Google og Facebook. Mögulega yrðu auknar tekjur hjá Sýn

²⁴ Minnisblað Ávakurs hf.

²⁵ <http://sia.is/ruv/>

og Símanum til skamms tíma, sem muni þó aldrei duga til að vinna gegn þeim skaðlegu og neikvæðu áhrifum sem atvinnulífið og almenningur yrðu fyrir.²⁶

Bent er á að fjölmiðlar í eigu almennings/hins opinbera í lýðræðisríkjum gegni gjarnan mikilvægu hlutverki hvað varðar menningu, samvitund og ýmsa aðra almannahagsmuni, eins og t.d. öflugt flæði upplýsinga milli atvinnulífs og neytenda. Enginn miðill gegni jafnmikilvægu hlutverki í íslensku samfélagi og RÚV og enginn miðill komist nær því að ná til allrar þjóðarinnar, sem stafar að miklu leyti af því að RÚV er í opinni dagskrá og aðgengilegt öllum landsmönnum, bæði í línulegri og ólínulegri dagskrá. Fjarvera RÚV af auglýsingamarkaði muni hafa í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir íslenskt atvinnulíf og stofnanir. Með því verði mikilvægur hlekkur við þjóðina brotinn og auglýsendur missi nauðsynlega tengingu við þjóðarsálina.²⁷

SÍA bendir á að fjöldi fólks í skapandi greinum komi að framleiðslu íslenskra sjónvarpsauglýsinga, s.s. kvikmyndagerðarfólk, leikarar, stílistar, tónlistarfólk og starfsfólk í eftirvinnslu, svo einhver séu nefnd. Um er að ræða viðkvæman iðnað sem er undirstaða framleiðslu á vönduðu íslensku efni fyrir sjónvarp og aðra miðla. SÍA leggur áherslu á að atvinnulífið í landinu viðhaldi störfum í þessum geira með markvissri nýtingu á markaðsfé í innlenda efnisframleiðslu, markaðsráðgjöf og birtingar í íslenskum miðlum.²⁸

SÍA telur næsta víst að það auglýsingafjármagn sem núna fari til RÚV muni að mestu leyti fara úr landi við brotthvarf félagsins af markaði. Það þýði að nýting auglýsingafjár versni og áhrifamáttur auglýsinga minnki þar sem það henti ekki öllum auglýsendum að auglýsa á netinu.

Þó að tekjur Símans og Sýnar myndu aukast, a.m.k. tímundið, þá vegi það alls ekki upp á móti skaðlegum og neikvæðum áhrifum sem atvinnulífið og almenningur yrðu fyrir við brotthvarf RÚV.

Fjölmiðlarannsóknarnefnd SÍA hefur svarað nokkrum spurningum þar sem áherslupunktur eru þessir:

- Afleiðingar þess ef RÚV færi af auglýsingamarkaði gætu orðið verri en margir sjá fyrir sér. Þannig hafi t.d. heildarmarkaður fyrir blaðaauglýsingar dregist saman þegar Fréttablaðið fór af markaði. Það þýði að aðrir prentmiðlar fái minna fjármagn sem gæti þýtt að þeir þurrkist út úr birtingaplönunum og störf tapist.
- Á undanförunum árum hefur innlendi auglýsingamarkaðurinn að miklu leyti staðið í stað, fjármunir færst á milli flokka og heildarfjárfesting hvers fyrirtækis minnkað í birtingum. Stór hluti fer til erlendra efnisveitna.

²⁶ Hallur Baldursson ENNEMM auglýsingastofu/ABS fjölmiðlahús. Minnisblað til starfshópsins.

²⁷ Samband íslenskra auglýsingastofa (SÍA). Minnisblað til starfshópsins, nóvember 2023.

²⁸ sama

- Prentmiðlar eru á undanhaldi, áhorf á línulega dagskrá minnkar. Innlendir miðlar verða áfram lykilmiðlar ef innlend dagskrárgerð og framleiðsla fær að blómstra.
- Þegar kemur að hugmynd um að leyfa einungis pöntun á auglýsingum hjá RÚV þá sé mikilvægt að tryggja áfram gott aðgengi auglýsenda að RÚV. Sjálfvirkni sé af hinu góða, en hins vegar sé mikilvægt að halda í góða ráðgjöf og þjónustu fyrir fyrirtæki og stofnanir.
- Hugmynd um að „trappa“ niður heimildir RÚV til birtingar auglýsinga sé hins vegar undarleg því hún geti leitt til mismununar milli fyrirtækja í landinu sem hafa mismikið fjármagn til markaðsmála.

Samtök verslunar og þjónustu, SVÞ, sem hafa fjölmarga öflugra auglýsendur innan sinna vébanda, taka í sama streng og auglýsingastofur. Bent er á að RÚV sé öflugasti auglýsingamiðillinn og að það sé ekki sjálfgefið að auglýsingafé fari til annarra innlendra miðla við brotthvarf þess af markaði.

SVÞ segir að brotthvarf RÚV af markaði geti leitt til aukinnar fákeppni stórra miðla á íslenskum auglýsingamarkaði og þar með muni aukast líkur á hækkandi auglýsingakostnaði fyrirtækja og verri nýtingu þeirra fjármuna sem þau verji í auglýsingar og markaðsstarf almennt.

Það er eindregin skoðun SVÞ og þeirra aðildarfyrirtækja samtakanna sem hafa hagsmuna að gæta að ekki eigi að breyta stöðu RÚV á auglýsingamarkaði.

5.4. Viðskiptaráð – ríkisstyrktur samkeppnisrekstur

Viðskiptaráð segir að RÚV sé í raun í samkeppni við einkaaðila án þess að til þess standi einhver sérstök rök önnur en pólitískur vilji eða gömul hefð.²⁹ Um sé að ræða virka samkeppni um efni, auglýsingar, starfsfólk o.fl. Samkeppnisstaðan sé afar skökk þar sem skyldugreiðslur til Ríkisútvarpsins geri það nánast ónæmt fyrir ýmsum sveiflum sem einkareknir fjölmiðlar þurfa að takast á við. Þannig vaxa tekjur þess sjálfvirkt af útvarpsgjaldinu með fjölgun kennitalna, auk þess sem gjaldið sjálft taki verðlagsbreytingum skv. ákvörðun í tengslum við fjárlög hvers árs.

Viðskiptaráð bendir á eigandastefnu ríkisins:

Í meginreglum almennrar eigandastefnu ríkisins fyrir öll félög í eigu ríkisins segir að félög skuli stefna að því að auka samkeppni og draga úr fákeppni með starfsemi sinni og að félög sem njóta sérstakrar stöðu í krafti laga, einokunar eða stærðar skuli gæta sanngirni og hófs í framgöngu gagnvart viðskiptavinum, samstarfsaðilum og samkeppnisaðilum.³⁰

²⁹ Minnisblað Viðskiptaráðs til starfshópsins. 20. október 2023.

³⁰ sama

Ráðið segir að RÚV sé ekki í einokunarstöðu en njóti óneitanlega sérstakrar stöðu í krafti laga og stærðar. Bent er á að lögin veiti RÚV rúmar heimildir til hverskonar starfsemi, lárétt og lóðrétt, og litlar skorður séu reistar við útvíkkun umsvifa, enda sé efni Ríkisútvarpsins að finna á öllum helstu miðlum sem almenningur nýtir sér, ekki einungis þess eigin útsendingarrásum eða vef.

Viðskiptaráð segir varla hægt að ætlast til þess að Ríkisútvarpið sjálft taki ákvörðun um að breyta þeirri stefnu sem mótuð hefur verið, sérstaklega eftir að því var breytt í hlutafélag, að sækja inn á velflest svið fjölmiðlunar með tilheyrandi kostnaði.

Til þess að breyta þessari stefnu og setja Ríkisútvarpinu mörk þarf pólitíska leiðsögn og skýran vilja þess sem fer með eigandavaldið, – skýrari en birtist í eigandastefnu ríkisins.³¹

Ef engu verður breytt geti Ríkisútvarpið áfram beitt slagþunga sínum á auglýsingamarkaði og jafnframt vaxið verðbætt í takt við mannfjölda og fjölgun lögaðila og smátt og smátt étið upp það rými sem þó er enn til staðar fyrir einkarekna miðla.

5.5. Samkeppniseftirlitið vildi breytingar en er tvístiga

Samkeppnislög nr. 44/2005 eru sett til að koma í veg fyrir óeðlilega samkeppni þannig að ákveðinn aðili eða aðilar geti misnotað stöðu sína sér í hag en til tjóns fyrir samkeppnisaðila og þjóðfélagið í heild. Þau eiga að stuðla að virkri samkeppni eins og kemur fram í 1. gr. laganna.

Samkeppniseftirlitið (SKE) hefur oft fjallað um stöðu Ríkisútvarpsins, og þá ekki síst stöðu félagsins á auglýsingamarkaði á liðnum árum, og hefur tónninn í þeirri umræðu yfirleitt verið á sömu nótum.

Í álit Samkeppniseftirlitsins 14. nóvember 4/2008 var sérstaklega fjallað um það hvort verið væri að nota framlög ríkisins til að niðurgreiða annan rekstur, þ.m.t. auglýsingar. Í álitinu sagði:

Enginn aðskilnaður er þannig fyrir hendi hjá RÚV sem tryggir það að opinbert fé sé ekki notað til þess að niðurgreiða starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði. Vegna ákvæða laganna um RÚV hefur Samkeppniseftirlitið ekki heimild að lögum til þess að mæla fyrir um slíkan aðskilnað ...³²

Í álitinu var gerð grein fyrir athugun SKE á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi (sjónvarpi og hljóðvarpi). Athugunin leiddi í ljós að auk þeirrar samkeppnislegu mismununar sem felst í þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði samhliða tekjum þess af skattfé, hafi RÚV með tilboðum sínum og afsláttum gert samkeppnisstöðuna enn verri á þessu sviði. Þetta hafi RÚV gert með því

³¹ sama

³² Álit Samkeppniseftirlitsins 14. nóvember 2008 í máli 4/2008,1.

að starfa ekki í samræmi við tilgang og markmið þeirra reglna sem settar hafa verið varðandi verðlagningu fyrirtækisins. Veiti það jafnframt vísbendingar um að regluverk um þessa starfsemi RÚV sé ekki nægilega öflugt. Nefnt er sem dæmi:

- RÚV hefur í ríkum mæli vikið frá birtri gjaldskrá sinni um auglýsingar, sem gengur gegn markmiðum um gegnsæi.
- RÚV hefur boðið fríbirtingar, tímabundin eða einstaklingsbundin tilboð, vöruskipti og samtvinnun auglýsinga og kostunar sem ganga gegn kröfunni um gagnsæ afsláttarkjör fyrir kostendur og auglýsendur. Jafnframt er líklegt að tiltekin afsláttarkjör hafi ekki staðið öllum til boða og jafnræði því ekki tryggt.
- Vísbendingar eru um skaðleg undirboð, þ.e. að opinbert fé hafi verið notað til þess að niðurgreiða auglýsingastarfsemi og samkeppni keppinauta sem ekki njóta ríkisstyrkja þannig raskað.

Þegar þetta álit var birt giltu lög in um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007. Litið var á þau sem sérlög sem samkeppnislög næðu ekki til. Á þessum tíma voru samkeppnisyfirvöld mjög gagnrýnin á umrædd lög og töldu þau engan veginn samrýmast þeirri hugmyndafræði sem samkeppnislögin byggðust á. Sérstaklega var fundið að því að RÚV gæti samhliða fengið framlög frá ríkinu og verið á auglýsingamarkaði. Í fyrrgreindu álitinu var harður tónn og kvartað undan því að RÚV starfaði ekki í samræmi við reglur og tilgang laganna:

Leiðir það til þess að félagið hegðar sér með óviðunandi hætti á markaðnum sem er til þess fallið að hrekja keppinauta þess út af markaðnum. Samkeppniseftirlitið telur þannig ljóst að framangreint fyrirkomulag auk hegðunar RÚV á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi hafi leitt til alvarlegrar takmörkunar á samkeppni. Þannig megi ekki rekja erfiða stöðu keppinauta RÚV eingöngu til samdráttar á auglýsingamarkaði vegna þess efnahagsástands sem nú ríkir heldur ekki síst til þeirrar ósanngjörnu samkeppnisaðstæðna sem ríkja á umræddum markaði og stafa af lögunum um RÚV og samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækisins á auglýsingamarkaðnum.³³

Með hliðsjón af framangreindu álitinu beindi Samkeppniseftirlitið m.a. eftirfarandi til menntamálaráðherra:

- Ljóst er að fullur samkeppnislegur jöfnuður næst ef RÚV hverfur af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Með hliðsjón af núverandi efnahagsástandi getur slík aðgerð stuðlað að því að einkareknir ljósvakamiðlar geti starfað áfram.
- Telji menntamálaráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að RÚV hverfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi, eða meðan verið er að koma því svo fyrir að RÚV hverfi af umræddum markaði, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að verulega verði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmarka umrædda starfsemi þess.³⁴

³³ Sama heimild, 16.

³⁴ Sama heimild.

Í umsögn SKE um lagafrumvarp um ríkisstuðning við einkarekna fjölmiðla í janúar 2020 bendir eftirlitið á að það hafi á liðnum árum tekið til skoðunar ýmis mál sem varða stöðuna á fjölmiðlamarkaði. Af þeim málum sem tekin hafi verið til skoðunar sé ljóst að rekstrarstaða einkarekinna fjölmiðla sé erfið og virðist hafa þrengst enn frekar á undanförunum misserum.

Tveimur árum síðar, í febrúar 2022, skilaði Samkeppniseftirlitið enn einu álitinu, nú um frumvarp um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu nr. 23/2013 sem hafði það meginmarkmið að jafna samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla gagnvart RÚV.

SKE bendir á að allt frá álitinu árið 2008 hafi eftirlitið margsinnis fylgt eftir skoðun sinni til Alþingis og ráðuneytis að samkeppnisleg mismunur leiddi af þátttöku RÚV á markaði fyrir birtingu auglýsinga og kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila, jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda þjónustu í almannapágu.³⁵ Við endurskoðun á löggjöf er varðar RÚV og þátttöku þess á auglýsingamarkaði þurfi að meta samkeppnisleg áhrif slíkra breytinga á samkeppni á fjölmiðlamarkaði, sem og áhrif á auglýsendur og aðstæður þeirra til að koma vöru sinni og þjónustu á framfæri.³⁶

Samkeppniseftirlitið hefur ekki tekið afstöðu til þeirrar stöðu sem uppi er á auglýsingamarkaði í dag. Þannig tjáði forstjóri eftirlitsins starfshópnum að ný staða væri uppi með tilkomu tæknirisa og gervigreindar sem kallaði á endurskoðun. Horfa þyrfti líka til annarra þátta, t.d. mikilvægi þess að aðilar geti komið þjónustu og vörum á framfæri við almenning. Ef RÚV sé ekki með í þeim leik geti það verið vandamál.

³⁵ Sama heimild.

³⁶Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu (viðskiptaboð) 16. febrúar 2022.

6. Ríkisútvarpið á samkeppnismarkaði

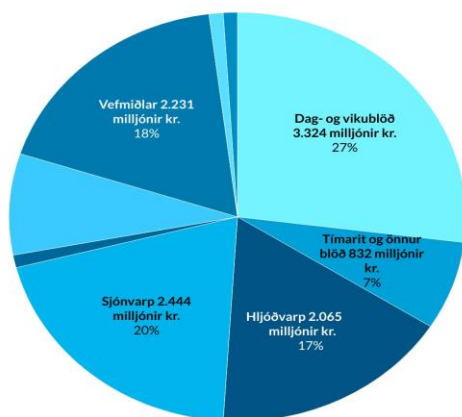
6.1. Auglýsingatekjur í hljóðvarpi og sjónvarpi

Eftir nokkurn samdrátt auglýsingatekna árið 2020 vegna Covid faraldursins jukust tekjur innlendra fjölmiðla og skyldrar starfsemi af auglýsingum um hátt í 14% árið 2021 eða úr 10.813 milljónum króna í 12.275 milljónir króna reiknað á föstu verðlagi. Á sama tíma jukust greiðslur til erlendra aðila um 34%. Auglýsingatekjur innlendra miðla árið 2021 voru sambærilegar við það sem þær voru á árunum 2011-2015 reiknað á föstu verðlagi.³⁷ Tölur fyrir árið 2022 hafa ekki verið birtar.

Skipting auglýsingatekna innlendra miðla eftir tegund 2021

Milljónir króna og í prósentum

Dag- og vikublöð	3.324 milljónir kr.	Tímarit og önnur blöð	832 milljónir kr.	Hljóðvarp	2.065 milljónir kr.	Sjónvarp	2.444 milljónir kr.
Kvikmyndahús	164 milljónir kr.	Umhverfisauglýsingar	1.031 milljónir kr.	Vefmiðlar	2.231 milljónir kr.	Hljóðbækur	82 milljónir kr.
Hlaðvarp	102 milljónir kr.						



Hagstofa Íslands

Mynd 3: Skipting auglýsingatekna innlendra miðla eftir tegund

Um 20% af heildartekjum innlendra fjölmiðla af auglýsingum árið 2021 runnu til RÚV. Ef við horfum einungis til ljósvakamiðla þá runnu um 50% allra tekna af sjónvarpsauglýsingum til RÚV árið 2021 og um 39% af auglýsingatekjum hljóðvarps.

³⁷ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/midlun/auglysingartekjur-2021/>

6.2. Markaðsráðandi staða Ríkisútvarpsins

Í samkeppnislögum er litið svo á að fyrirtæki hafi markaðsráðandi stöðu þegar það hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.³⁸

Almennt er litið svo á að miklar líkur séu á að félag sé markaðsráðandi ef hlutdeild þess á viðkomandi markaði fari yfir 50%. Þó er líka mikilvægt að líta til fleiri þátta, t.d. hver hlutdeild einstakra samkeppnisaðila er og hver heildarstaðan er á markaði.

Staða Ríkisútvarpsins á markaði er gríðarlega sterk þegar litið er til þessara þátta. Félagið hefur forskot á einkamiðla upp á um 5.700 milljónir króna á ári í formi útvarpsgjalds sem tryggir félaginu stöðu sem útilokar nánast alla virka samkeppni. Þá fær RÚV nánast óheftan aðgang að auglýsingamarkaði, með fáeinum undantekningum, sem tryggði félaginu auglýsinga- og kostunartekjur upp á um 1.250 m.kr á fyrri hluta árs 2023. Áætlun ársins hljóðar upp á um 2.400 m.kr. Tekjur RÚV skiptast þannig að um 60% eru vegna sölu auglýsinga í sjónvarpi en um 40% vegna sölu í útvarpi.³⁹ Nákvæmar upplýsingar um heildarhlutdeild RÚV á markaði árið 2023 liggja ekki fyrir.

Forskot RÚV er ekki bara fjárhagslegt. Sjónvarpsdagskrá félagsins er öllum opin og með öflugum dreifikerfi tryggir það að auglýsingafjármagn leitar sjálfkrafa beint til RÚV. Þá má nefna tæknilegt forskot, þekkt vörumerki og þróað sölukerfi, svo fátt eitt sé nefnt. Í krafti þess mikla fjármagns sem RÚV hefur getur félagið boðið upp á fjölbreyttara og dýrara dagskrárefni en samkeppnisaðilar sem veitir því enn meira forskot á auglýsingamarkaði. Til samans kæfir þetta samkeppni á markaði, setur RÚV í lykilstöðu og raskar samkeppnislegum jöfnuði.

Miðað við þá sterku stöðu sem RÚV hefur þegar kemur að sjónvarps- og útvarpstekjum á landinu verður að líta svo á að RÚV sé í markaðsráðandi stöðu, sérstaklega ef litið til annarra fjárhagslegra þátta og stöðu á markaði sem ríkismiðill. Sú staða sem nú er uppi og hefur verið lengi stríðir gegn samkeppnislögum sem miða að virkri samkeppni á markaði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Það endurspeglast síðan í færri einkareknum miðlum, oft miklum niðurskurði í rekstri þeirra sem eftir lifa, minni fjölbreytni og þar með einsleitnari umræðu.

6.3. Regluverk um viðskiptaboð/auglýsingasölu RÚV

³⁸ <https://www.samkeppni.is/malefni/markadsyfirrad/markadsradandi-stada/>

³⁹ <https://www.samkeppni.is/malefni/markadsyfirrad/markadsradandi-stada/>

Helstu ákvæði laga um efni auglýsinga eru í VI. kafla fjölmiðlalaga nr. 28/2011, IV. kafla reglugerðar um útvarpsstarfsemi nr. 50/2002, lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglugerð nr. 160/2009 um viðskiptahætti sem teljast undir öllum kringumstæðum ólögmatir. Þá eru sérstakar leikreglur um viðskiptaboð RÚV settar í 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Fjölmiðlanefnd getur lagt stjórnvaldssektir á RÚV ef brotið er gegn þessum reglum. Á tímabilinu mars 2013 til mars 2023 birti nefndin fimm ákvarðanir og fimm álit, alls tíu úrlausnir, vegna brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laganna.⁴⁰ Helstu áherslur 7. gr. eru eftirfarandi:

- Viðskiptaboð skulu skýrt afmörkuð frá öðru dagskrárefni Ríkisútvarpsins.
- RÚV er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis, en þó má víkja frá því í tveimur tilvikum, við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða og við útsendingu innlendra íþróttaviðburða.
- Ekki er heimilt að slíta í sundur dagskrárliði með viðskiptaboðum í sjónvarpi en þó má víkja frá því við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða eða eigin framleiðslu sem er a.m.k. 60 mínútur að lengd. RÚV setur reglur um undanþágutilvik.
- Í sjónvarpi skal hlutfall viðskiptaboða og fjarkaupainnskota ekki fara yfir 8 mínútur á klukkustund. Nokkrar undanþágur eru frá þessari reglu, t.d. hvað varðar ýmsar tilkynningar.
- RÚV skal birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Við sölu skal gæta jafnræðis milli viðskiptavina. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skulu vera gagnsæ og standa öllum viðskiptavinum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta.
- Óheimilt er að selja viðskiptaboð til birtingar á veraldarvefnum. Nokkrar undantekningar eru varðandi birtingu á vefnum.
- Vöruinnsetning er óheimil í efni sem RÚV framleiðir sjálft eða í samstarfi við innlenda aðila og er sérstaklega framleitt fyrir RÚV.
- RÚV setur sjálft reglur um birtingu viðskiptaboða samkvæmt 7. gr.

Þau mál sem komið hafa til kasta Fjölmiðlanefndar vegna meintra brota Ríkisútvarpsins á 7. gr. laga um Ríkisútvarpið á síðustu tíu árum snúast flest, eða fimm talsins, um kostun dagskrárefnis. Það eru undanþáguákvæðin sem valda aðallega deilum, en engar skýrar reglur eru um hvað telst vera íburðarmikill dagskrárliður og verður það því alltaf túlkunaratriði þar sem RÚV ákveður sjálft hvað fellur undir lagagreinina. Samkeppnisaðilar telja að hugtakið hafi oft verið túlkað of vítt.

Til viðbótar hafa tvö mál komið upp vegna rofs á dagskrárliðum með auglýsingum, tvö vegna auglýsingahlutfalls innan klukkustundar og loks tvö vegna birtingar gjaldskrár fyrir viðskiptaboð og jafnræði gagnvart viðskiptamönnum.

⁴⁰ Framkvæmd laga um Ríkisútvarpið 2013-2023. Fjölmiðlanefnd. 2023.

Samkeppnisaðilar RÚV á auglýsingamarkaði hafa sérstaklega gagnrýnt þá áköfu auglýsingasölu sem félagið stundar á markaði í krafti stærðarinnar sem útlókar aðra og mun minni aðila. Sú gagnrýni snýst um fríbirtingar, afslætti, kostun, auglýsingapakka sem seldir eru í kringum stóra viðburði o.fl. Með því að setja kröfu um að viðskiptamenn kaupi stóra auglýsingapakka ef þeir vilja koma sínum auglýsingum að í kringum stórviðburði, nái RÚV oft og tíðum að ná til sín nánast öllu auglýsingafjármagni auglýsenda á viðkomandi ári og því sé ekkert eftir fyrir einkarekna fjölmiðla. Sérstaklega er kvartað undan því að þetta sé algengt í kringum stærstu sjónvarpsviðburði ársins, hvort sem það eru stórmót í knattspyrnu, Söngvakeppnin eða áramótaskaupið.

Þegar kemur að áramótaskaupinu er staðan þannig að auglýsendur verða að leggja inn pantanir fyrir lok október til RÚV um að fá að auglýsa í kringum skaupið. Þeir sem bjóða upp á lengstu auglýsingarnar og þær sem metnar eru hæfastar út frá efnistökmum, þar sem sérstaklega er litið til þess hvort þær hafi verið gerðar sérstaklega fyrir áramótin, fá bestu plássin og staðsetningar. Þannig er handvalið hverjir komast að á þessum verðmæta auglýsingatíma.

Starfshópurinn hefur staðfestar upplýsingar um að RÚV bjóði stærri auglýsendum gjarnan upp á stóra auglýsingapakka (bundling) sem kosta kannski milljónir króna og láti fylgja með það sem kallaðar eru „styrkingar“. Þetta eru í raun fríbirtingar í kaupbæti sem eru lítið annað en afslættir. Þau orð eru hins vegar ekki notuð í tilboðum RÚV.

RÚV má veita afslætti samkvæmt 7. gr. en þeir verða að standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Samkvæmt upplýsingum starfshópsins er verðmæti „styrkinga“ hjá RÚV miðað við umfang viðskiptanna, þannig að RÚV heldur sig innan ramma laganna hvað þetta varðar. Afslættir miðast við svokallaða GRP-punkta í sjónvarpi, sem er mælieining fyrir árangur auglýsingaherferðar. Ef viðskiptin fara yfir ákveðinn fjölda GRP verða afsláttarkjörin mun betri.

RÚV segir sjálf að frá og með 1. mars 2021 hafi verið hætt að veita fastan veltutengdan afslátt hjá RÚV sölu. Ef veittur sé tímabundinn afsláttur, t.d. í formi tímabundinna tilboða, sé sá afsláttur aðgengilegur öllum viðskiptamönnum.⁴¹

Þegar kemur að styrkingum segir RÚV þetta:

Styrking á plönunum til að áhorfs- eða hlustunarviðmið náist fer eftir hefðbundnum viðmiðum sem gilda um alla viðskiptamenn. Slík styrking er einungis veitt ef RÚV sala má stjórna staðsetningu

⁴¹ <https://nyr.ruv.is/um-ruv/auglysingar/auglysingareglur-ruv-og-ruv-solu>

Þessara birtinga í dagskrá og birtingarnar tengjast beint umræddum birtingaplönunum, eða birtinga sem sérstaklega eru ætlaðar til að vinna upp þau viðmið sem ekki náðust.⁴²

Starfshópurinn bendir á að hér sé RÚV ekki að setja nein GRP-skilyrði fyrir styrkingu, heldur dugar að afsláttur/fríbirtingar tengist umræddum birtingaáætlunum.

Talsvert vantar upp á að auglýsingaverð og hvernig það er reiknað sé gagnsætt á heimasíðu félagsins, en í 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, er lögð áhersla á þann þátt, ekki síst þegar kemur að afsláttarkjörum. Þannig finnast engar upplýsingar um svokölluð þjónustulaun til auglýsingastofa/birtingahúsa sem fá 15% afslátt af verðskrá RÚV af þeim viðskiptum sem þangað fara. Minni fjölmiðlar á markaði segjast ekki hafa efni á slíkum afsláttum og missi þar með viðskipti á meðan stærri fjölmiðlar segjast nánast þvingaðir til að bjóða upp á sömu kjör til að fá viðskipti frá auglýsingastofum. Sjálfar segja auglýsingastofurnar að þjónustulaun hafi tíðkast lengi og þau séu nauðsynleg til að stofurnar geti sinnt nauðsynlegri markaðsvinnu fyrir viðskiptavinum sína.

⁴² <https://nyr.ruv.is/um-ruv/auglysingar/auglysingareglur-ruv-og-ruv-sol>

7. Kvartanir vegna viðskiptaboða RÚV

Fjölmiðlanefnd er ætlað að hafa eftirlit með því að Ríkisútvarpið fari að ákvæðum laga um viðskiptaboð og fer nefndin bæði með rannsóknar- og úrskurðarvald í þeim málum sem hún tekur fyrir.

Bæði Samkeppniseftirlitið og Fjölmiðlanefnd hafa fjallað um fjölmargar kvartanir sem borist hafa vegna þess hvernig RÚV stendur að viðskiptaboðum. Hér eru dæmi:

- Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu í álit 1/2023 í lok júní sl. að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 með miðlun viðskiptaboða fyrir nikótínvörur á RÚV. Um var að ræða auglýsingar fyrir nikótínþúða frá versluninni *Svens*. Hér var um að ræða brot gegn 4. mgr. 7. gr. laga um fjölmiðla sem bannar viðskiptaboð fyrir nikótínvörur. Fjölmiðlanefnd ákvað að sekta ekki RÚV vegna málsins.⁴³
- Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu í máli 4/2022 að Ríkisútvarpið ohf. hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 með kostun á þáttunum *Tónaflóð um landið* sem sýndir voru á RÚV sumrin 2020 og 2021.⁴⁴

Sá sem kærði vísaði til þess að þættirnir *Tónaflóð* gætu ekki talist íburðarmiklir dagskrárliðir í skilningi undantekningaákvæðis 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu að Ríkisútvarpið ohf. hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 með kostun þáttanna. Taldi nefndin hæfilegt að stjórnvaldssekt vegna brotsins næmi 1.500.000 krónum.

- Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu í máli 5/2021 að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 með birtingu auglýsinga í tengslum við *Sögur – verðlaunahátíð barnanna*, dagskrárlið sem að mati nefndarinnar var ætlaður börnum yngri en 12 ára. Málið var tekið til efnislegrar meðferðar á grundvelli kvörtunar

⁴³<https://fjolmidlanefnd.is/2023/06/30/alit-fjolmidlanefndar-nr-1-2023-vegna-vidskiptaboda-fyrir-nikotinvorur-a-ruv-og-bann-vid-vidskiptabodum-fyrir-nikotinvorur/>

⁴⁴<https://fjolmidlanefnd.is/2022/06/30/akvordun-fjolmidlanefndar-nr-4-2022-um-kostun-a-dagskrarlidnum-tonaflod-a-ruv-2020-og-2021/>

Sýnar hf., en samkvæmt ákvæði 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla eru auglýsingar og fjarkaupainnskot óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum 12 ára og yngri.

Niðurstaða Fjölmiðlanefndar var að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla og var því gert að greiða 500.000 kr. í stjórnvaldssekt.⁴⁵

- Í álit 1/2021 var niðurstaða Fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið ohf. hafi brotið gegn 5. mgr. 41. gr. laga um fjölmiðla með birtingu auglýsinga í tengslum við *Krakkafréttir*, sjónvarpsþátt sem er ætlaður börnum yngri en 12 ára og er sýndur á RÚV.

Var Ríkisútvarpinu ohf. gert að greiða 1.000.000 kr. í stjórnvaldssekt.⁴⁶

- Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu í álit 7/2019 að Ríkisútvarpinu hafi verið óheimilt að kosta sjónvarpsþáttinn *#12stig* sem sýndur var á RÚV 23. febrúar 2019. Þá var það niðurstaða nefndarinnar að Ríkisútvarpinu hafi verið óheimilt að rjúfa sama þátt með auglýsingum.

Ákveðið var að falla frá sektarákvörðun í málinu á grundvelli réttmætrar væntingar Ríkisútvarpsins um fyrirsjáanleika í stjórnsýsluframkvæmd.⁴⁷

- Fjölmiðlanefnd komst að þeirri niðurstöðu í álit 6/2019 að Ríkisútvarpinu hafi verið óheimilt að kosta sjónvarpsþættina *Alla leið* sem sýndir voru á RÚV í apríl og maí 2019.

Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið er einungis heimilt að kosta íburðarmikla dagskrárliði annars vegar og innlenda íþróttaviðburði og umfjöllun um þá hins vegar. Í niðurstöðu fjölmiðlanefndar kemur fram að nefndin telji þættina *Alla leið* falla utan hugtaksins „íburðarmikill dagskrárliður“.

Fallið var frá sektarákvörðun.⁴⁸

⁴⁵<https://fjolmidlanefnd.is/2021/10/22/akvordun-5-2021-birting-auglysinga-a-undan-barnaefni-a-ruv-21-oktober-2021-2/>

⁴⁶ <https://fjolmidlanefnd.is/2021/06/29/akvordun-1-2021-auglysingar-a-efir-barnaefni-a-ruv-28-juni-2021/>

⁴⁷<https://fjolmidlanefnd.is/2020/05/06/alit-7-2019-kostun-sjonvarpsthattarins-12stig-a-ruv-og-rof-sama-thattar-med-auglysingum-2-juli-2019/>

⁴⁸<https://fjolmidlanefnd.is/2020/05/06/alit-6-2019-kostun-sjonvarpsthattanna-alla-leid-a-ruv-2-juli-2019/>

- Í máli 4/2019 komast fjölmiðlanefnd að þeirri niðurstöðu að með birtingu viðskiptaboða umfram leyfilegt hámark í úrslitapætti *Söngvakeppninnar* 2019 hafi RÚV brotið gegn 4. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Fallið var frá sektarákvörðun í málinu.⁴⁹

- Fjölmiðlanefnd lagði stjórnvaldssekt á Ríkisútvarpið vegna kostunar á dagskrárliðnum *Saga HM* á RÚV og vegna ófullnægjandi birtingar gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við heimsmeistaramót karla í knattspyrnu, HM 2018 á RÚV.

Ríkisútvarpinu var gert að greiða 1.000.000 kr. í sekt.⁵⁰

⁴⁹<https://fjolmidlanefnd.is/2020/05/06/alit-4-2019-hlutfall-vidskiptaboda-innan-hverrar-klukkustundar-a-urslitakvoldi-songvakeppninnar-2019-a-ruv-27-mai-2019/>

⁵⁰<https://fjolmidlanefnd.is/2020/05/06/akvordun-7-2018-hattsemi-rikisutvarpsins-a-auglysingamarkadi-i-tengslum-vid-syningar-a-hm-karla-i-knattspyrnu-2018-a-ruv-21-november-2018/>

8. Rekstur Ríkisútvarpsins

RÚV rekur tvær sjónvarpsstöðvar og tvær útvarpsrásir, auk útvarpsstöðvarinnar Rondo sem m.a. sendir út efni á vefnum. Þá heldur félagið úti vefsíðunni ruv.is, en á henni er ekki heimilt að birta auglýsingar, og hlaðvarpi sem býður upp á fjölbreytt efni. RÚV er með fréttavakt allan sólarhringinn og hægt er að nálgast mikið af dagskrárefni félagsins í spilara RÚV.

Fyrir utan Útvarpshúsið í Efstaleiti rekur félagið þrjár starfsstöðvar.

8.1. Rekstur RÚV ohf.

Tap á rekstri Ríkisútvarpsins ohf. á fyrri hluta ársins 2023 nam 121 milljón króna samkvæmt árshlutareikningi félagsins sem lagður var fram á stjórnarfundum RÚV ohf. í september sl. Samkvæmt efnahagsreikningi námu heildareignir samstæðunnar 9.735 milljónum króna, bókfært eigið fé í lok tímabilsins var 1.683 milljónir og eiginfjárlutfall samstæðunnar hafði lækkað talsvert og var komið niður í 17,3%.⁵¹ Árið áður var það 20,1%. Eiginfjárlutfallið hefur verið í frjálsum falli allt frá árinu 2018. Þá var það 28,5% en síðan hefur sífellt hallað undan fæti.

Ríkisútvarpið tafaði 164 milljónum króna árið 2022. Tekjur félagsins jukust um 12% frá fyrra ári og námu 7.900 milljónum króna. Langtímaskuldir Ríkisútvarpsins námu 3.700 milljónum króna í lok ársins. Langstærsti hluti þeirra voru eldri lífeyrisskuldbindingar, sem sérstaklega er fjallað um í kafla 11. Þær skuldir bera 3,5% verðtryggða vexti.

Í skýrslu stjórnar og framkvæmdastjóra sem fylgdi með samstæðuársreikningi 2022 var rætt um stöðu félagsins:

Markmið stjórnar hefur verið að rekstur RÚV sé ávallt yfirvegaður og hallalaus. Á árinu 2022 náðist það markmið ekki þar sem félagið skilaði neikvæðri rekstrarniðurstöðu. Ástæðu þess má fyrst og fremst rekja til aukinnar verðbólgu á árinu 2022 og óhagstæðrar gengisþróunar íslensku krónunnar. Höfðu þessir þættir afgerandi áhrif á rekstrarniðurstöðu ársins þar sem stærstur hluti skulda RÚV er verðtryggt lán vegna eldri lífeyrisskuldbindinga. Tap ársins kemur til lækkunar á eigin fé félagsins. Skuldir RÚV hafa um árabíl verið háar, m.a. vegna uppgjors á eldri lífeyrisskuldbindingum. Þrátt fyrir margvíslegar aðgerðir á undanförunum árum sem hafa leitt til lækkunar skulda, telur

⁵¹ Árshlutareikningur samstæðu Ríkisútvarpsins ohf.

stjórn RÚV að félagið sé enn of skuldsett og mun halda áfram að leita varanlegra lausna varðandi skuldsetningu þess.⁵²

8.2. Stofnun RÚV sölu ehf.

Ríkisútvarpið stofnaði í árslok 2019 einkahlutafélagið RÚV sala ehf. til að sjá um tekjuöflun RÚV, svo sem sölu á auglýsingum, útleigu á húsnæði og búnaði, sölu á safnaefni og sölu á dagskrárefni til innlendra og erlendra aðila.⁵³ Það var sex árum eftir að eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hafði úrskurðað að RÚV bæri að aðskilja samkeppnisrekstur frá almannþjónustu. Skömmu áður en dótturfélagið var stofnað hafði Ríkisendurskoðandi þrýst á RÚV ohf. að fara að lögum, þó að það þýddi óhagræði, eins og það var orðað.

Á upplýsingafundi vegna stofnunar RÚV sölu var haft eftir forráðamönnum RÚV að samskipti milli móður- og dótturfélagsins yrðu á þá leið að móðurfélagið seldi dótturfélaginu þjónustu, til dæmis varðandi mannauðsmál, húsnæði og ræstingu. Þá seldi móðurfélagið dótturfélaginu rétt til að selja auglýsingar í dagskrá RÚV. Móðurfélagið bæri ábyrgð á því að birtingar færu ekki yfir þann tíma sem heimilaður er og innheimti svo mánaðarlega þóknun fyrir aðgang að auglýsingatíma, í hlutfalli við hversu mikið náðist að selja í mánuðinum á undan.⁵⁴

Til viðbótar var gert ráð fyrir að starfsmenn auglýsingadeildar RÚV, sem og aðrir starfsmenn sem væru í fullu starfi við samkeppnisrekstur, yrðu starfsmenn dótturfélagsins RÚV sölu ehf. Lögð er áhersla á að félagið skili ætíð hagnaði.

8.3. Rekstur RÚV sölu ehf.

Hagnaður af rekstri RÚV sölu á fyrri helmingi ársins 2023 var 110.9 milljónir króna, en var 81,2 milljónir á fyrri helmingi 2022.

Samkvæmt árshlutareikningi samstæðu RÚV námu tekjur RÚV sölu 1.514 milljónum króna á fyrri helmingi 2023. Tekjur af auglýsingum voru 1.253 milljónir. Til samanburðar voru tekjur 1.327 milljónir á fyrri helmingi 2022, þar af 1.142 milljónir af auglýsingum.

RÚV sala ehf. hefur skilað inn þremur ársreikningum frá því að félagið var stofnað um áramótin 2019/2020, fyrir rekstrarárin 2020-2022. Á síðasta ári skilaði félagið 170 milljóna króna hagnaði

⁵² Samstæðuársreikningur RÚV 2022.

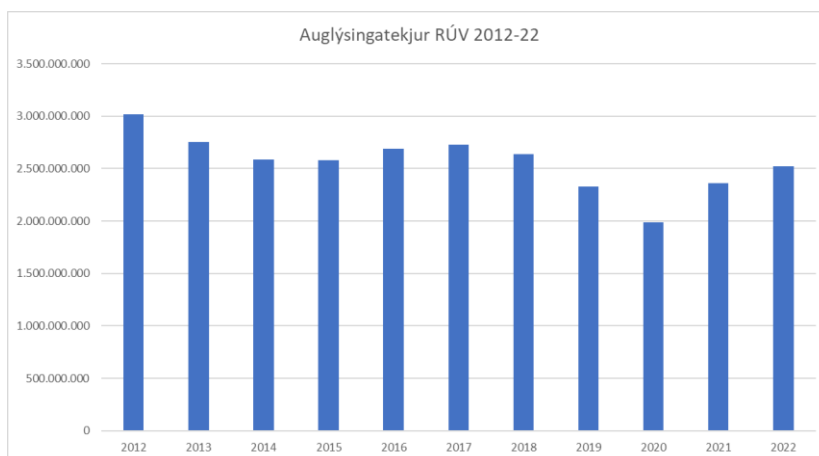
⁵³ <https://www.ruv.is/um-ruv/stjorn-og-stjornendur>

⁵⁴ <https://www.ruv.is/frettir/innlent/ruv-stofnar-dotturfelag-um-auglysingasolu>

og var eigið fé í árslok 355 milljónir króna. Rekstrartekjur voru um 2.800 milljónir króna og höfðu aukist um tæplega 400 milljónir króna frá árinu 2021. Stöðugildi eru 16, sem er lítil breyting frá fyrra ári. Flestir starfa við sölu en fjórir starfa við móttöku og birtingar.

Þegar litið er til starfseminnar ber þetta hæst:

- Meðallaun sölumanna RÚV sölu, með launatengdum gjöldum, eru rétt um 1,3 milljónir króna á mánuði. Heildarlaunakostnaður er um 240 milljónir króna á ári. Greidd eru föst laun og ekki er um að ræða árangurstengdar greiðslur.
- Laun og útlagður kostnaður eru um 10% af tekjum. Stærsti kostnaðarliður RÚV sölu er greiðsla til móðurfélagsins fyrir aðgang að auglýsingahólfum.
- Auglýsingatekjur RÚV hafa minnkað að raungildi frá því sem þær voru fyrir 10 árum, eða um hálfan milljarð kr. Síðustu sjö árin fyrir Covid-19 heimsfaraldurinn voru þær að meðaltali um 2.700 milljónir króna en féllu verulega í þrjú ár. Í fyrra voru þær ríflega 2.500 milljónir króna en verða væntanlega heldur lægri í ár.



Mynd 4: Auglýsingatekjur RÚV 2012-22

- Að jafnaði koma um 50-60% auglýsingatekna RÚV frá auglýsingastofum og hefur það hlutfall lítið breyst milli ára. Stærstu stofurnar eru Birtingahúsið, EnnEmm, Hvíta húsið, Mediacom og Pipar með viðskipti upp á 200-250 milljónir króna hver. Í gegnum þessar stofur eru stærstu auglýsendur Íslensk getspá, Icelandair, Ölgerðin, Krónan/Elko og Samkaup.
- Af fyrirtækjum sem auglýsa beint hjá RÚV ber hæst Boozt, Húsasmiðjuna, Rúmfatalagerinn, Nóa Sírius og Toyota en viðskipti þeirra eru frá 25-40 milljónir króna.
- RÚV sala borgar auglýsingastofum 15% þjónustulaun vegna almennra auglýsinga.

- Miðað við veltu má ætla að heildarupphæð þjónustugjalda sé í kringum 200 milljónir króna á ári.
- Kostun skilaði 190 m.kr árið 2022 og fyrstu 8 mánuði ársins2023 nam upphæðin um 80 milljónum króna. Söngvakeppnin/Eurovision og stórmót í íþróttum skila mestu, eða um 35-40 milljónum.⁵⁵

Hljóðvarp Ríkisútvarpsins nýtur mun meira frelsis en sjónvarpið þegar kemur að birtingu auglýsinga. Þannig er ekki 8 mínútna hámarkstími á klukkustund eins og í sjónvarpi. Til dæmis birtast auglýsingar að jafnaði þrisvar á klukkustund á Rás 2. Sem dæmi má nefna 15.10,15.30 og 15.50. Samlesnar auglýsingar birtast svo á báðum rásum fyrir alla fréttatíma dagsins. Hver auglýsingatími á Rás 2 getur verið allt að 4 mínútur að lengd. Þessir tímar eru fullnýttir flesta daga fram að jólum. Aðrar auglýsingar sem má nefna í útvarpi eru dánarfregnir sem lesnar eru tvisvar á dag á Rás 1, og jólakveðjur sem lesnar eru allan daginn á Þorláksmessu, sömuleiðis á Rás 1.⁵⁶

Tekjur RÚV af sölu auglýsinga í útvarpi nema um 1.000 milljónum króna á ári.

⁵⁵ Svör RÚV við spurningum starfshópsins.

⁵⁶ sama

9. Erfitt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla

Rekstrarumhverfi fjölmiðla má lýsa á þann veg að annars vegar höfum við öflugan ríkismiðil, RÚV, sem tekur til sín um 20% af innlendum auglýsingatekjum, eða um 2.400 milljónir króna, auk þess að fá til sín um 5.700 milljónir króna á ári í formi útvarpsgjalda, og hins vegar þrjá þokkalega öfluga einkamiðla og fjölmargra litla sem oft og tíðum fjalla um afmörkuð viðfangsefni og eru bundnir við ákveðin landssvæði eða áhugamál.

Til viðbótar við auglýsingatekjur hafa margir einkamiðlar áskriftartekjur. Það gildir um blöð og sjónvarp, auk vefmiðla sem hafa oft leitað á þau mið að selja áskrift að ákveðnum einingum eða síðum til að afla fjár. Sem dæmi má nefna viðskiptasíður. Almennt hefur ekki verið farin sú leið að selja áskrift að almennum fréttasíðum, enda er þá hætt við að lestur færi minnkandi með neikvæðum áhrifum á auglýsingasölu. Undantekningar eru þó frá þessu, t.d. Heimildin.

Sala áskrifta er oft bæði erfið og kostnaðarsöm á litlum markaði. Almennig er vanur að fá sínar upplýsingar og skemmtiefni án þess að greiða fyrir þá þjónustu, til að mynda á vefmiðlum, auk þess sem hér var til skamms tíma starfrækt dagblað sem var borið frítt í hús.

Fleiri einkareknir miðlar horfa orðið til blandaðra tekjumóðela, enda dugar ein leið sjaldnast til að tryggja rekstraröryggi. Þá liggur beint við að hefja áskriftarsölu með auglýsingasölu eða skjóta sterkari stöðum undir reksturinn með öðrum hætti.

Minni fjölmiðlar hafa margir hverjir átt sérstaklega erfitt með að fóta sig á markaði. Þannig hefur t.d. Skessuhorn brugðist við erfiðri stöðu með því að draga úr umfangi auglýsinga í rekstri sínum og skerpa á sölu áskrifta. Í þeim tilgangi var útbúinn frétt- og áskriftarvefur með ærnum tilkostnaði sem opnaði í febrúar síðastliðnum. Forráðamenn þess félags eru sannfærðir um að fjölmiðlar, stórir sem smáir, muni lognast út af ef þeir fara ekki svipaða leið.⁵⁷

Taka má Torg ehf., sem gaf út Fréttablaðið og hélt úti öðrum miðlum, sem dæmi um þá erfiðleika sem blasað hafa við einkareknum miðlum, en miðlar Torgs voru fyrst og fremst reknir með auglýsingatekjum. Tap af reglulegri starfsemi félagsins á þremur árum, frá 2019 til og með 2021,

⁵⁷ Minnisblað Magnúsar Magnússonar, ritstjóra Skessuhorns, til starfshóps um málefni auglýsingadeildar RÚV, 4. október 2023.

nam um 1.300 milljónum króna. Árið 2021 var tap af reglulegri starfsemi 326 milljónir en tekjur sama árs voru um 2.400 milljónir.

Sýn er með fimm rekstrareiningar og er fjölmiðlum félagsins skipt á milli tveggja þeirra. Árið 2022 námu tekjur af fjölmiðlahlutunum um 8,6 milljörðum króna og jukust um 3% frá fyrra ári.⁵⁸ Hér er bæði verið að tala um áskriftar- og auglýsingatekjur. Heildartekjur Sýnar árið 2022 námu um 23 milljörðum kr. Sýn gerir ráð fyrir að EBIT afkoma árið 2023 verði í kringum 2.200-2.500 milljónir fyrir utan einskiptishagnað af samningi um sölu á stofnneti.⁵⁹

Hörð og óvægin samkeppni á auglýsingamarkaði hefur leitt til þess að auglýsingaverð hefur staðið í stað, eða jafnvel lækkað á síðasta áratug. Þannig hefur þrengt verulega að einkareknum miðlum, sem hafa þurft að skera niður í mikilvægum þáttum rekstrar, t.d. fréttabjónustu. Þetta hefur aftur áhrif á gæði þeirrar bjónustu sem viðkomandi miðlar geta veitt og þar með veikist starfsemin til muna, starfsfólki fækkar og upplýsingamiðlunin verður ekki eins vönduð og áður.

Ríkisvaldið hefur brugðist við versnandi rekstarskilyrðum einkarekinna fjölmiðla með fjölmiðlastyrk, sem er veittur til þeirra aðila sem starfrækja fréttabjónustu. Þannig er reynt að stuðla að fjölbreyttari fréttabjónustu og sporna við þeirri óheillaþróun sem átt hefur sér stað í rekstri einkarekinna fjölmiðla. Árið 2023 nemur heildarstyrkur til einkarekinna fjölmiðla um 477 milljónum króna og hefur hann hækkað um 100 milljónir króna frá síðasta ári. Stærstu fjölmiðlarnir taka til sín bróðurpart styrksins, enda reka þeir stærstu fréttastofurnar, að Símanum undanskildum, en styrkurinn tekur mið af útgjöldum hvers félags við rekstur fréttastofu og tengdra þátta. Afgangurinn dreifist til smærri aðila sem sumir hverjir fá aðeins nokkrar milljónir króna í sinn hlut.

Oft hefur verið bent á það misvægi sem ríkir á milli innlendra fjölmiðla og erlendra streymisveitna og samfélagsmiðla sem eru ekki skattlagðir eins og íslenskir miðlar. Það er því ekki nóg með að sífellt stærri hluti auglýsingatekna fari úr landi, heldur hallar verulega á íslensku miðlana þegar kemur að skattlagningu. Mikilvægt er að jafna þetta bil með öllum ráðum, enda er núverandi ástand með öllu óviðunandi.

9.1. Eignarhald einkarekinna miðla

Það skiptir máli hverjir eiga fjölmiðla og það skiptir máli hver/hverjir fara með ritstjórnarvald og geta þar með haft mikil áhrif á lýðræðislega og samfélagslega umræðu á Íslandi. Staða innlendra

⁵⁸ Fjárfestakynning Sýnar á uppgjöri ársins 2022. <https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/b9077c71-912c-46d7-babd-e8e83501b05c>

⁵⁹ Sama

einkarekinna fjölmiðla er hins vegar orðin slík að þeir verða að reiða sig á öflugra fjárfesta til að eiga sér framtíð á fjölmiðlamarkaði. Ef þeir eru ekki fyrir hendi bíður þeirra í flestum tilvikum erfið tilvera. Þetta helst í hendur við kostnað við rekstur fjölmiðla, sem hefur aukist mikið á undanförunum áratug, en tekjurnar hafa engan veginn fylgt þeirri þróun.

Bæði Síminn hf. og Sýn hf. reka fjölmargar sjónvarpsstöðvar og síðarnefnda félagið þess utan margar útvarpsstöðvar, m.a. Bylgjuna sem er ein vinsælasta útvarpsstöð landsins. Þá rekur Sýn einnig vefmiðilinn visir.is sem er einn vinsælasti vefur landsins samkvæmt könnunum Gallup. Árvakur rekur eina dagblað landsins, útvarpsstöðina K100 og mbl.is, sem er nánast á pari við visir.is í vinsældum. Flestir landsmenn fá fréttir sínar í gegnum þessa miðla, auk RÚV.

Gavia Invest ehf. og Gildi lífeyrissjóður eru stærstu hluthafar Sýnar hf. með 15-16% hlut hvor aðili, en þar á eftir koma fjölmargir aðilar, ekki síst lífeyrissjóðir, bankar og verðbréfasjóðir. Eignarhaldið er því dreift.

Stoðir hf. eiga tæplega 17% hlut í Símanum og síðan koma Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins, Brú lífeyrissjóður og Lífeyrissjóður verslunarmanna með innan við tíu prósentu hlut hver aðili. Fjölmargir aðrir lífeyrissjóðir koma þar á eftir með minni hlut og síðan erlendir verðbréfasjóðir.

Síminn og Sýn eru að uppistöðu fjarskiptafyrirtæki sem nýta sér fjölmiðla sína til að styrkja stöðu sína á markaði. Með því að bjóða upp á pakka sem samanstanda af hefðbundinni fjarskiptajónustu, síma og neti, ásamt aðgangi að sjónvarpsrásum, ná þeir að draga til sín fleiri viðskiptavinum. Þetta er vel þekkt rekstrarfyrirkomulag víða í heiminum. Einn þáttur í rekstrinum styrkir annan þó ólíkir séu.

Samkeppniseftirlitið vakti athygli á mikilvægi eignarhalds fjölmiðla í umsögn sinni um frumvarp til laga um stuðning við einkarekna fjölmiðla árið 2020. Eftirlitið minnti á að stuðningur við fjölmiðla þyrfti að hafa fjölræði og fjölbreytileika að leiðarljósi og sagði svo:

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið í huga að eignarhald stærri einkarekinna fjölmiðla hefur í vaxandi mæli þróast á þann veg að eignarhaldið hefur færst á hendur fjársterkra aðila sem standa fyrir tiltekna skilgreinda hagsmunum í íslensku atvinnulífi. Í sumum tilvikum blasir við að ráðstöfun þessara aðila á fjármunum í fjölmiðlarekstur hafi það meginmarkmið að ljá hagsmunum viðkomandi aðila enn sterkari rödd og vinna þeim þannig frekari framgang.⁶⁰

⁶⁰ Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla (stuðningur við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl.) 13. janúar 2020, bls. 2.

Bæði Sýn og Síminn eru öflugir aðilar á sjónvarpsmarkaði og spurningar vakna um rekstrarumgjörð og styrkleika fjölmiðlahluta félaganna.⁶¹ Ákvarðanatataka varðandi fjarskiptahluta félaganna, sem er uppistaða rekstrarins eins og áður segir, getur haft víðtæk áhrif á fjölmiðlahlutann, bæði til hins betra og verra. Fjölmiðlar þessara félaga verða hins vegar óhjákvæmilega háðir öðrum þáttum innan félaganna, sem getur haft mikil áhrif á framtíð þeirra. Rétt er að geta þess að bæði Síminn og Sýn eru skráð í Kauphöll Íslands.

Þriðji stóri aðilinn, Árvakur hf., er ekki skráður á markaði, en eignarhaldið er 99% í eigu Þórsmerkur ehf., sem er aftur í eigu fjársterkra aðila sem margir tengjast sjávarútvegi.⁶² Meiri stöðugleiki hefur verið varðandi eignarhald Árvakurs en margra annarra fjölmiðla í einkaeigu á liðnum árum. Þannig hefur félagið ekki gengið kaupum og sölu í heilu lagi, þó að nýir aðilar hafi komið inn í eigendahópinn og eignahlutföll hafi breyst. Með brotthvarfi Fréttablaðsins af markaði styrktist auglýsingasala Árvakurs, ekki síst hvað Morgunblaðið varðar, enda blaðið það eina sem gefið er út sex daga vikunnar. Það gegnir því mikilvægu hlutverki á markaði sem á í vök að verjast, ekki bara héraendis heldur víða um heim.

9.2. Þeir stóru í lykilstöðu

Árið 2021 runnu yfir 87% heildartekna fjölmiðla á Íslandi til fimm rekstraraðila, að Ríkisútvarpinu meðtöldu, þar af 79% auglýsingatekna. Þetta þýðir að aðeins 21% auglýsingatekna fjölmiðla skiptist milli annarra miðla, bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni.

Hlutdeild fimm stærstu aðila í tekjum fjölmiðla 2021

	Tekjur, alls	Notendagjöld	Auglýsingar
Allir fjölmiðlar*			
Fimm tekjuhæstu	87%	94%	79%
Aðrir	13%	6%	21%
Einkareknir fjölmiðlar			
Fimm tekjuhæstu	85%	95%	75%
Aðrir	15%	5%	25%

Tölur vísa til hlutdeildar rekstraraðila í fjölmiðlatekjum (notendagjöldum og auglýsingum ásamt kostun).
* Að Ríkisútvarpinu meðtöldu.

Mynd 5: Hlutdeild fimm stærstu aðila í tekjum fjölmiðla 2021

⁶¹ Síminn rekur ekki fréttastofu.

⁶² <https://fjolmidlanefnd.is/fjolmidlar/arvakur-hf/>

10. Auglýsingamarkaðurinn í Evrópu

Almennt er blandað kerfi opinberrar fjármögnunar og auglýsinga hjá ríkismiðlum í flestum löndum Evrópu, þó með undantekningum. Þannig eru auglýsingar ekki leyfðar í opinberu sjónvarpi sem sendir út línulega dagskrá í Bretlandi, Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Sama má segja um Spán og Eystrasaltslöndin og er þar verið að tala um aðalrásir viðkomandi miðla. Víða í Mið-Evrópu eru miklar takmarkanir á auglýsingum hjá ríkismiðlunum, en Ísland telst ekki í þeim hópi. Hér eru ákveðnar takmarkanir á auglýsingum hjá RÚV, en minni en víðast annars staðar. Almennt eru auglýsingatakmarkanir mun meiri hjá ríkismiðlum en einkamiðlum þegar kemur að birtingu auglýsinga og þarf það ekki að koma á óvart.

Auglýsingamarkaðurinn í Evrópu hefur almennt tekið við sér eftir Covid-19 heimsfaraldurinn og er talið að heildartekjur af auglýsingum í álfunni hafi verið í kringum 150 milljarðar evra á síðasta ári og er spáð að þessi tala muni hækka um nokkur prósent á árinu 2023.

Markaðurinn er þó að breytast nokkuð. Tölur benda til þess að yfir 60% af því sem eytt er í auglýsingabirtingar í Evrópu muni fara til erlendra netfyrirtækja á þessu ári, á meðan auglýsingum í línulegu sjónvarpi fer fækkandi, og er talið að aðeins um 20% tekna af auglýsingum muni skilar sér til sjónvarpsstöðva. Sama þróun er í útvarpi. Niðursveiflan er samt hægari þar.

Þótt mikill meirihluti fari til tæknirisa eins og Meta eða Google, þá horfa auglýsendur meira til hlaðvarpa, leikja í sínum, áhrifavalda og annarra og er spáð að sá auglýsingamarkaður muni stækka talsvert á næstu árum.

Svokallað VOD (video on demand) verður sífellt vinsælla hjá auglýsendum andstætt línulegri dagskrá, en þar geta neytendur nálgast það efni sem þeir vilja á þeim tímum sem hentar þeim best, hvort sem það eru bíómyndir, þáttaraðir eða annað.

Auglýsingar í prentmiðlum eru í frjálsum falli í Evrópu og hafa tekjur dagblaða minnkað um meira en helming á síðustu 10 árum. Samkeppni frá nýjum aðilum hefur reynst hinum rótgróna dagblaðamarkaði erfið og útgáfa prentmiðla hefur dregist saman.

Það er erfitt að spá fyrir um þróun auglýsinga í framtíðinni en þó má búast við að hefðbundnir fjölmiðlar, sjónvarp, útvarp og dagblöð, eigi erfiða framtíð að óbreyttu. Þeir geta brugðist við með því að stækka tekjumódel sitt og freistað þess að draga til sín fleiri auglýsendur.

Nauðsynlegt er að átta sig á þeim breytingum sem eru að verða á auglýsingamarkaðnum og bregðast skjótt við. Það verður aðeins gert með nýjum áherslum í rekstri. Við sjáum slíkar breytingar eiga sér stað hérlandis, bæði hjá einkamiðlum og hjá RÚV.

11. Skuldabréf vegna lífeyrisskuldbindinga

Sú skuldbinding sem nú hvílir á RÚV er um 3.697 milljónir og er í formi skuldabréfs sem RÚV er útgefandi að og LSR er eigandi að. Það er þannig tilkomið að þegar RÚV var gert að ohf. skuldaði ríkissjóður LSR vegna eldri skuldbindinga frá því að Ríkisútvarpið var ríkisstofnun og starfsmenn hennar með fulla aðild að LSR. Mikilvægt er að í dag á sér ekki stað nein uppsöfnun skuldbindinga til framtíðar vegna núverandi eða fyrrverandi starfsmanna RÚV. Allar eldri skuldbindingar hafa verið gerðar upp með því að RÚV er skuldari að skuldabréfinu sem er í eigu LSR vegna uppgjörsins frá 2007.

Skuldabréfið ber 3,5% verðtryggða vexti. Það er uppgreiðanlegt eftir 1. apríl 2025 og er jafngreiðslulán til 2057.

Ekki er hægt að segja til um hvort hagkvæmt verði að greiða lánið upp í apríl 2025, en miðað við sennilega þróun markaða væri afar sennilegt að hægt væri að selja ný skuldabréf með sömu skilmálum á vöxtum undir 3,5% og sparar hvert 1% 37 milljónir á ári.

RÚV fullyrðir að sambærilegar ríkisstofnanir hafi ekki þurft að taka á sig sambærilegar byrðar vegna eldri skuldbindinga eins og RÚV gerði þegar því var breytt í opinbert hlutafélag. Á hinn bóginn bendir Fjármálaráðuneytið á að við hlutafélagavæðinguna hafi RÚV fengið afhent töluvert af verðmætum eignum á móti þessari skuld og þær eignir hafi verið vel umfram þessar skuldir og félagið vel fjármagnað frá upphafi.

RÚV fullyrðir eftirfarandi:

„Mikilvægt er að hafa í huga í tengslum við framangreint skuldabréf að ríkið hefur í dag greitt upp allar eldri lífeyrisskuldbindingar opinberra aðila sem og þeirra aðila sem sinntu opinberum rekstri. Þar á meðal má nefna skuldbindingar hjúkrunarheimila og ýmissa annarra aðila sem sinnt hafa afmörkuðum verkefnum samkvæmt samningi við ríkið. Ríkisútvarpið situr því eitt uppi með slíkar skuldbindingar með alvarlegum afleiðingum fyrir rekstur og á rekstrarstöðu þess og þar með getu þess til að sinna verkefnum sem skilgreind eru í lögum og þjónustusamningi.“

Svar fjármálaráðuneytis við þessu er:

„Ríkissjóður samdi um að taka yfir ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum hjúkrunarheimila, og tiltekinna þjónustustofnana við sjúka og/eða fatlaða einstaklinga, sem fá greidd daggjöld og eru rekin af sjálfseignarstofnunum eða sveitarfélögum. Hjúkrunarheimilin eru að veita þjónustu sem lögum skv. er á ábyrgð ríkisins og kostuð af ríkissjóði gegnum

Þjónustusamninga sem Sjúkratryggingar Íslands gera við stofnanirnar, og þjónustustofnanir fatlaðra fóru úr rekstrarsambandi við ríkið við flutning málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga.“

Jafnframt bendir Fjármálaráðuneytið á að RÚV sé eina ríkisstofnunin sem tók yfir lífeyrisskuldbindingar með þessum hætti, sem ekki hefur greitt af skuldabréfinu eins og það var sett upp í upphafi. Í staðinn skuldbreytti RÚV láninu og lengdi mjög lánstíma þess, ásamt því að höfuðstóllinn var hækkaður til að geta lækkað vexti lánsins. Þetta þjónaði allt þeim tilgangi að draga úr greiðslubyrði og fresta afborgunum eins og frekast var unnt.

Nefndin tekur ekki beina afstöðu í því máli hvort RÚV hefði átt að taka á sig skuldbindingarnar við hlutafélagavæðinguna eða ekki, það mál var afgreitt með þeim hætti sem áður getur af Alþingi. Hins vegar er ljóst að ef árleg greiðslubyrði af láninu, sem nú er um 178 milljónir, er sett í samhengi við 5.700 milljóna króna árlegan ríkisstuðning og auglýsingatekjur upp á 2.400 milljónir króna, er ljóst að það eru ekki stærstu hagsmunirnir sem hér eru til umræðu. Því leggur nefndin til að ef sú grundvallarbreyting verður gerð að RÚV verði bannað að selja auglýsingar, þá taki ríkið yfir skuldbindinguna við LSR, en annars bara að hluta til. Það er svo ákvörðun RÚV hvort leitað verði endurfjármögnunar á láninu þegar heimilt verður að greiða það upp.

12. Samantekt og niðurstaða

Meirihluti starfshópsins telur að alvarleg staða sé uppi á fjölmiðlamarkaði sem geti leitt til þess að einkareknum fjölmiðlum muni fækka enn meira en orðið er með alvarlegum afleiðingum fyrir fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum. Fyrirferð Ríkisútvarpsins á auglýsinga- og samkeppnismarkaði er þannig að ekki verður lengur við unað.

Meirihluti starfshópsins leggur fram þrjár tillögur sem allar miða að því að bæta og gera umhverfi fjölmiðla heilbrigðara en nú er. Tillögurnar eru ólíkar og leiða til mismunandi niðurstöðu en allar taka þær mið af þeirri miklu skekkju sem er á markaðnum.

Megintillagan, tillaga merkt A, gerir ráð fyrir að RÚV fari alfarið af auglýsingamarkaði. Samhliða verði gerð úttækt á rekstri félagsins með það fyrir augum að endurmeta fjárförf þess og skyldur. Brotthvarf RÚV af markaði þýðir tekjutap upp á um 2.400 milljónir króna fyrir félagið, en á móti myndu væntanlega sparast a.m.k. 250 milljónir með því að leggja RÚV sölu niður, auk þess sem gert er ráð fyrir í þessari tillögu að ríkið yfirtaki skuldabréf vegna lífeyrisskuldbindinga RÚV upp á um 3.700 milljónir króna. Afborganir af því nema um 178 milljónum á ári.

Ríkisútvarpið hefur um 9.000 milljónir króna á ári til ráðstöfunar í gegnum útvarpsgjald, auglýsingar og aðrar tekjur. Samkvæmt tillögu A gæti myndast allt að 2.000 milljóna króna gat í rekstri félagsins miðað við stöðuna í dag. Með endurskoðun á þjónustusamningi RÚV og þar með skyldum félagsins og hlutverki ætti að vera hægt að ná fram umtalsverðum sparnaði. Það er hins vegar mikilvægt að taka tillit til þess að RÚV er bundið langtímasamningum við nokkra aðila sem binda hendur þess. Tiillaga A gerir ráð fyrir að útvarpsgjald verði mögulega hækkað, sé þörf talin á því til að mæta aukinni fjárförf félagsins.

Tillaga B gengur ekki eins langt og tillaga A, en mun væntanlega skila marktækum árangri í að takmarka áhrif RÚV á auglýsingamarkaði. Hér er gert ráð fyrir að leyfðum auglýsingamínútum í sjónvarpi og útvarpi RÚV verði fækkað og miðist við 4 mínútur á klukkustund. Í dag eru heimilaðar 8 mínútur í sjónvarpi, en takmörk eru ekki sett á hljóðvarpið.

Fyrir tæpum 8 árum var auglýsingatími RÚV sjónvarps stytur úr 12 mínútum í þær 8 sem nú eru í gildi. Við gildistöku laga um Ríkisútvarpið nokkrum árum áður höfðu takmarkanir á viðskiptaboð, t.d. kostanir, tekið gildi. Árangur var nokkur en þó ekki eins mikill og margir höfðu ætlað. Samkeppnisaðilar RÚV telja að of margar „holur“ hafi verið í lögunum þannig að það hafi verið tiltölulega auðvelt að fara framhjá mörgum takmörkunum.

Til að taka á þessu gerir tillaga B ráð fyrir fjölmörgum takmörkunum á sölu auglýsinga RÚV. Þar má nefna að kostanir verði bannaðar, sömuleiðis afslættir og fríbirtingar. Verðskráin verður að vera skýr, fyrirsjáanleg og föst í ákveðinn tíma.

Gert er ráð fyrir að ríkissjóður yfirtaki einungis hluta lífeyrisskuldbindinga RÚV, enda verður tekjutap félagsins ekki eins mikið og í tillögu A.

Þrátt fyrir helmingi minni auglýsingatíma og aðrar takmarkanir telur meirihluti starfshópsins að auglýsingatekjur RÚV muni ekki minnka um helming við framkvæmd tillögu B. Allar líkur eru á að verð auglýsinga muni hækka í kjölfarið, fyrst hjá RÚV og síðan hjá samkeppnisaðilum. Þá er óvissa um áhrif á hljóðvarp RÚV, þar sem almennt er auðvelt að færa auglýsingar milli auglýsingahólfa ef þörf er á.

Ætla má að tekjutap RÚV af auglýsingum verði 20-40% komi tillaga B til framkvæmda. Það gæti þýtt 500-1000 milljónir króna á ári. Hér er aftur vísað til hugmynda um endurskoðun á rekstri og mögulega hækkun útvarpsgjalds sé talin þörf á því.

Mýksta leiðin er tillaga C. Hér hættir RÚV eiginlegri sölu auglýsinga en tekur hins vegar á móti auglýsingum frá þeim sem vilja koma viðskiptaboðum á framfæri. Móttaka en ekki sala. Hugmyndin er svar við þeirri gagnrýni að RÚV sé alltof fyrirferðarmikið á markaði og valdi miklu tjóni með ákafri sölu sem valdi einkaaðilum skaða.

Til að pöntunaraðferðin skili árangri þarf að draga línu milli eiginlegrar sölu og miðlun upplýsinga vegna móttöku auglýsinga. Skilin þarna á milli geta verið óljós og erfitt að framfylgja reglum. Þetta er í raun spurning um það hvernig samskipti milli RÚV og viðskiptamanna megi vera – hvað megi segja, hvaða upplýsingar megi gefa o.s.frv.

Ekki er vitað til að pöntunaraðferð hafi verið notuð annars staðar í heiminum, en eflaust mun hún minnka fyrirferð RÚV á markaði og mögulega gefa einkamiðlum andrými. Það er hins vegar óvíst hversu miklum árangri hún mun skila. Meirihluti starfshópsins mælir með því að þær takmarkanir sem settar eru á viðskiptaboð í tillögu B gildi einnig um tillögu C og metur það nauðsynlegt til að árangur náist.

Í umræðu um RÚV á auglýsingamarkaði er oft bent á reynslu annarra þjóða af því að taka ríkismiðla sína af markaði. Undantekningalaust sé niðurstaðan neikvæð, hafi haft slæm áhrif á ríkismiðlana og fjármagnið hafi ekki skilað sér nema að litlu leyti til einkamiðla. Hugmyndin um að umturna auglýsingamarkaðum sé því ekki góð.

Í þessu sambandi er oftast vísað til reynslu Spánar, Frakklands og nýverið Lettlands. Meirihluti starfshópsins bendir á að dæmin frá Spáni og Frakklandi séu meira en 10 ára gömul og að varasamt sé að leggja niðurstöðu þessara þjóða að jöfnu við Ísland. Þess utan var ríkismiðill Frakklands ekki tekinn af auglýsingamarkaði, heldur bannaðar auglýsingar á kvöldin og nóttunni til að freista þess að styrkja einkarekna miðla. Auglýsingarnar fóru hins vegar ekki þangað, heldur í önnur hólf hjá ríkismiðlinum.

Lettar tóku ríkismiðil sinn af markaði árið 2021, í miðjum Covid-faraldri. Starfshópurinn hefur ekki séð hlutlausa úttekt á því hvernig hefur tekist til. Bent hefur verið á úttekt EUI, *Monitoring Pluralism in the Digital Era*, frá 2022 sem heimild um að auglýsingafjármagn hafi ekki skilað sér til einkaaðila. Sú skýrsla fjallar um fjölræði í fjölmiðlum í Lettlandi, um eiginlega úttekt á því hvað gerðist við brotthvarf ríkismiðilsins af auglýsingamarkaði var ekki að ræða.

Íslenskur fjölmiðla- og auglýsingamarkaður er margfalt minni en í þeim löndum sem við lítum til við samanburð. Varasamt er að bera íslenska markaðinn saman við markaði sem eru jafnvel hundrað sinnum stærri og meta það sem svo að það sem gangi best þar hljóti að yfirferast á íslenska markaðinn. Það sem tíðkist þar hljóti að vera best fyrir okkur líka. Reynsla þeirra hljóti að yfirferast sem okkar sannleikur.

Ríkisútvarpið er í mun sterkari stöðu gagnvart einkaaðilum en tíðkast hjá ríkismiðlum í stærri löndum. Ástæðan er ekki síst smæð markaðarins hér, það eru hlutfallslega fáir stórir auglýsendur á markaðnum og fjármagn er mun minna en erlendis. Þess utan hefur hlutfall auglýsingatekna RÚV af heildartekjum verið um 30% síðustu ár, sem er mun hærra en þekkt hjá flestum miðlum í almannaþjónustu í Evrópu. Þetta setur RÚV í einstaka stöðu þegar kemur að tekjummyndin með auglýsingasölu.

Auglýsingastofur og auglýsendur benda á að brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði hefði margþættar afleiðingar í för með sér. Bent er m.a. á að auglýsingafjármagn færi úr landi, framleiðsla á auglýsingum drægist saman og að það gangi gegn vilja meirihluta þjóðarinnar að taka RÚV af markaði. Þá eigi auglýsendur kröfu á að koma viðskiptaboðum sínum á framfæri hjá einum öflugasta auglýsingamiðli landsins og landsmenn kröfu á að nálgast upplýsingar um vöru og þjónustu á sama stað.

Meirihluti nefndarinnar tekur undir mörg sjónarmið þessara aðila en bendir á að þeir hagsmunir sem nefndir eru geti ekki haft meira vægi en nauðsyn þess að halda uppi virkri samkeppni á fjölmiðlamarkaði, sem hefur þegar látið mikið á sjá með lokunum fjölmiðla og fjöldauppsögnum. Nauðsynlegt er að tryggja fjölræði og fjölbreytni þannig að sem flest sjónarmið fái að njóta sín í samfélaginu og að eignarhald fjölmiðla verði ekki í höndum örfárra aðila sem geta þar með stýrt almennri umræðu sem snertir okkur öll. Með því að styrkja einkarekna miðla má ætla að meiri

metnaður fari í almenna dagskrá og fréttapjónustu þannig að þessir aðilar verði öflugri auglýsingamiðlar. Þá er rétt að nefna að auglýsendur hafa sjaldan haft úr eins mörgum möguleikum að velja þegar kemur að birtingum og einmitt núna. Það þarf hins vegar ekki að koma á óvart að fólki líki við RÚV sem auglýsingamiðil – það er eðlilegt þegar búið hefur verið svo um hnútana að einn fjölmiðill hefur yfirburðastöðu í krafti fjármagns og getur boðið upp á dýrari og öflugri dagskrárgerð en aðrir miðlar.

Mun auglýsingafjármagnið sem losnar við brotthvarf RÚV af markaði fara til útlanda og þá helst til vefmiðla? Að hluta til mun það gera það. Að mati meirihluta starfshópsins er nauðsynlegt að skattleggja erlendar streymisveitur sem allra fyrst, bæði til að bæta úr þeirri ójöfnu stöðu sem er á markaði og eins til að ná til baka hluta þess fjármagns sem streymir óhindrað úr landi. Þeim fjármunum væri vel varið í að styrkja stöðu innlendra miðla.

Starfshópurinn bendir á afleiðingar þess að Fréttablaðið hætti rekstri í upphafi árs 2023. Auglýsingatekjur Morgunblaðsins hafa aukist um 35% á tímabilinu janúar 2023 til nóvember 2023 og tekjuauki miðla Árvakurs hf. til samans er um 25%. Þetta gefur skýra vísbendingu um að góður hluti þess auglýsingafjármagns sem losnar þegar einn miðill fer af markaði skili sér til sambærilegra innlendra miðla.

Það að taka Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði eða takmarka viðveru þess á honum mun ekki leysa öll okkar vandamál í rekstri einkarekinna fjölmiðla. Það er hins vegar mikilvægt að stjórnvöld nýti það fjármagn sem er til staðar til að tryggja heilbrigða og sanngjarna samkeppni og gæti að því að rödd sem flestra fái að njóta sín á fjölmiðlamarkaði.

Minnihlutaálit

Steindór Dan Jensen, fulltrúi menningar- og viðskiptaráðuneytis í starfshópnum, leggur fram eftirfarandi minnihlutaálit:

Tillaga um að RÚV fari af auglýsingamarkaði

Aðaltillaga meirihluta vinnuhópsins er sú að Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði. Í vinnu sinni tók starfshópurinn á móti mörgum gestum sem komu fram fyrir hönd ýmissa aðila, bæði hagsmunaaðila og opinberra aðila. Á þessum fundum gerðu gestir m.a. grein fyrir ólíkum sjónarmiðum sínum um þá grundvallarspurningu hvort ríkisfjölmiðillinn eigi að vera þátttakandi á auglýsingamarkaði eða ekki.

Rökin fyrir því að Ríkisútvarpið (RÚV) hætti þátttöku á auglýsingamarkaði lúta helst að því að bæta stöðu einkarekinna fjölmiðla, sem þannig byggju við sanngjarnara samkeppnisumhverfi. Yfirburðastaða RÚV í ljósi skatttekna og útbreiðslu geri öðrum fjölmiðlum erfitt fyrir að afla auglýsingatekna þar sem keppa þurfi við ríkismiðilinn um hylli auglýsenda. Jafnframt liggur að baki þessari afstöðu sú grundvallarhugsjón að opinbert fé eigi ekki að nýta í samkeppni við einkaaðila.

Mótrök þess að RÚV hverfi af auglýsingamarkaði lúta m.a. að því að áhrif þess yrðu neikvæð á markaðinn í heild, svo sem á starfsemi auglýsingastofa og störf þeirra sem með beinum eða óbeinum hætti koma að framleiðslu auglýsinga. Jafnframt myndi rofna mikilvæg boðleið á milli neytenda og fyrirtækja sem selja vöru og þjónustu, enda ekki öðrum sambærilegum vettvangi fyrir að fara. Þannig yrði markaðssetning erfiðari og kostnaðarsamari, sem leiða myndi til verðlagshækkana. Að auki þyrfti að bregðast við tekjutapi RÚV með einhverju móti, sem líkast til þýddi aukin útgjöld fyrir ríkissjóð sem mæta þyrfti með skattahækkunum.

Rökræður um brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði snúast eðli málsins samkvæmt að miklu leyti um hvort og að hve miklu leyti auglýsingatekjur RÚV myndu skila sér til annarra innlendra miðla. Um þetta er fjallað í 4. kafla skýrslunnar þar sem m.a. er greint frá könnun Háskólans á Bifröst um þessa spurningu sem og dæmum frá Frakklandi, Spáni og Lettlandi. Um dæmin frá Frakklandi og Spáni vísast einnig til umfjöllunar í skýrslu nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla sem unnin var fyrir og gefin út af menntamálaráðuneytinu í janúar 2018. Sjá einkum kafla 6.1.4 í þeirri skýrslu.⁶³

Meirihlutinn kemst m.a. að þeirri niðurstöðu að dæmin frá Frakklandi og Spáni gefi litla vísbendingu um hvað myndi gerast ef RÚV færi af auglýsingamarkaði. Byggist það einkum á því að landslag á fjölmiðlamarkaði hafi breyst mikið á þeim 13-14 árum sem liðin eru, svo sem með aukinni stafvæðingu og vaxandi notkun samfélagsmiðla og streymisþjónustna. Auk þess sé erfitt

⁶³ Skýrsluna má m.a. nálgast á vef Fjölmiðlanefndar: <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2020/10/Rekstrarumhverfi-fj%C3%B6lmi%C3%B0la.-Till%C3%B6gur-nefndar-um-b%C3%A6tt-rekstrarumhverfi-einkarekinna-fj%C3%B6lmi%C3%B0la.-Jan%C3%BAar-2018..pdf>

að bera tugmilljónamarkaði saman við íslenskan markað. Þá sé lettneska dæmið of nýlegt til að unnt sé að draga af því lærdóm auk þess sem heimsfaraldur kórónuveiru skekki þá mynd. Undir þessi sjónarmið er hægt að taka að vissu leyti. Þó skal á það bent að ein helsta breyting þessa markaðar á síðustu árum er sú að samfélagsmiðlum sem reknir eru af erlendum stórfyrirtækjum hefur vaxið fiskur um hrygg og hlutdeild þeirra á auglýsingamarkaði aukist mikið. Þannig má ætla að aðstæður á markaðnum núna gefi ekki tilefni til meiri bjartsýni um ávinning einkarekinna, innlendra fjölmiðla af brotthvarfi ríkismiðilsins af auglýsingamarkaði en fyrir 13-14 árum. Ekki verður heldur séð að smæð markaðarins hér á landi auki líkurnar á að brotthvarf ríkismiðils af auglýsingamarkaði hagnist einkareknum miðlum í meira mæli en við á um stóra markaði á meginlandi Evrópu. Ræðst það einkum af því að ekki er fyrir að fara öðrum vettvangi meðal innlendra fjölmiðla sem nær með viðlíka hætti til neytenda og RÚV gerir, líkt og framar greinir. Hin hliðin á þeim peningi er sú að með brotthvarfi RÚV af auglýsingamarkaði skapist svigrúm fyrir aðra fjölmiðla til að fylla það skarð. Það er þó sýnd veiði en ekki gefin, ekki síst í ljósi vaxandi markaðshlutdeildar rekstraraðila erlendra samfélagsmiðla, leitarsíðna og annarra fjölmiðlaveitna.

Þeir opinberu aðilar sem mættu á fund starfshópsins treystu sér ekki til að mæla með brotthvarfi RÚV af auglýsingamarkaði. Á það við um Fjölmiðlanefnd, sem ítrekaði þannig afstöðu sem áður hefur komið fram, sem og Samkeppniseftirlitið, sem treysti sér ekki til að standa við fyrri afstöðu sína að þessu leyti, sbr. m.a. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 um samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum. Fyrir því voru einkum þrjár ástæður: í fyrsta lagi þær miklu breytingar sem hafa orðið á markaðnum undanfarin ár, m.a. með tilkomu og vexti samfélagsmiðla, í öðru lagi ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 318/13/COL, frá 2013, um að loka máli sem varðaði fjármögnun RÚV og eftirfarandi aðgerðir til að tryggja framfylgni við leiðbeinandi reglur ESA um ríkisaðstoð og í þriðja lagi fordæmi frá öðrum þjóðum um afleiðingar aukinnar takmörkunar á starfsemi ríkismiðla á auglýsingamarkaði.

Þegar öllu er á botninn hvolft er lítið hægt að fullyrða um afleiðingar þess fyrir markaðinn í heild sinni að RÚV hætti auglýsingastarfsemi annað en það að um þær ríkir óvissa. Mikilvægt er að öll sjónarmið séu höfð hugföst þegar ákvörðun þar um er tekin og þegar metið er hvort á heildina lítið sé samfélagslegur ávinningur af þeirri breytingu. Ákvörðunin er í eðli sínu pólitísk og hana þarf að taka á viðeigandi vettvangi.

Aðrar tillögur

Sú leið sem valin hefur verið um rekstur ríkismiðilsins hér á landi er blönduð fjármögnun ríkisstyrkja og auglýsingatekna. Sú leið tíðkast víða í Evrópu þar sem þátttöku ríkismiðla á auglýsingamarkaði eru þó jafnan settar skorður með lögum. Það á einnig við hér á landi. RÚV eru settar sérstakar takmarkanir í lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, nr. 23/2013, auk þess sem almennar reglur um háttsemi fjölmiðla á markaði gilda um miðilinn, sbr. lög um fjölmiðla, nr. 38/2011, og lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, nr. 57/2005.

Sérstökum reglum sem takmarka þátttöku ríkismiðilsins á auglýsingamarkaði er m.a. ætlað að jafna leikinn og skapa sanngjarnara samkeppnisumhverfi fyrir einkarekna fjölmiðla. Þeim er jafnframt ætlað að stuðla að jafnræði aðila sem eiga viðskipti við ríkismiðilinn, ekki síst með

ríkum gagnsæiskröfum. Taka ber undir með meirihlutanum að afar mikilvægt er að tryggja að RÚV fylgi þeim leikreglum sem löggjafinn hefur sett í þessu sjónarmiði. Þar hefur Fjölmiðlanefnd mikilvægu hlutverki að gegna sem eftirlitsaðili, sem og Samkeppniseftirlitið þegar það á við, en jafnframt er grundvallaratriði að stjórnendur RÚV ræki hlutverk sitt af kostgæfni og virðingu við það ábyrgðarhlutverk sem þeim er fengið.

Á fundum starfshópsins var m.a. bent á dæmi og vísbendingar um að háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði stæðist ekki lög eða væri í það minnsta ámælisverð að teknu tilliti til þeirrar yfirburðastöðu og ábyrgðar sem fylgir því að vera fjölmiðill sem starfar í almannapágu á kostnað skattgreiðenda. Þess ber þó að geta að gestum þar saman um að dæmum um þetta hefði á undanförunum árum farið fækkandi. M.a. mætti greina augljósa fækkun tilkynninga til Fjölmiðlanefndar og Samkeppniseftirlitsins í gildistíð þjónustusamnings ráðuneytisins við RÚV fyrir árin 2020-2023. Í þeim samningi var m.a. sérstök sameiginleg yfirlýsing mennta- og menningarmálaráðherra og útvarpsstjóra um starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði þar sem tilgreindar voru reglur og sjónarmið um háttsemi RÚV á markaðnum, m.a. um að starfsfólk sem annaðist sölu og móttöku auglýsinga fengi ekki greidd árangurstengd laun, um gagnsæi viðskiptakjara, jafnræði viðskiptavina o.fl. Í nýjum þjónustusamningi menningar- og viðskiptaráðherra við útvarpsstjóra fyrir árin 2024-2027 er sömu braut fylgt og sérstaklega tilgreint að unnið skuli að því á gildistíma samningsins að minnka umsvif RÚV á samkeppnismarkaði. Viðleitni í þessa veru er jákvæð og vísbendingar eru um að hún skili árangri. Aðrar leiðir að því marki að tryggja eftirfylgni RÚV við settar reglur og höfstillta háttsemi á auglýsingamarkaði fælust einkum í eflingu eftirlits með starfseminni og í lagabreytingum sem innleiddu frekari takmarkanir, svo sem á leyfðum auglýsingatíma, kostun, rofi þátta vegna auglýsinga o.s.frv.

Í skýrslu sinni gerir meirihluti starfshópsins tillögur sem ganga skemmra en aðaltillaga hans og er ætlað að takmarka áhrif RÚV á auglýsingamarkaði, sbr. kafla 1.2-1.4 og kafla 2.2 í skýrslunni. Minnihlutinn telur að tilraunir í þá veru að tryggja betur framfylgni við settar reglur og stuðla að auknu gagnsæi og jafnræði, og sanngjarnari samkeppnisstöðu, séu góðra gjalda verðar. Í því skyni er m.a. vert að skoða viðleitni í þá veru að takmarka beina auglýsingasölu RÚV, sbr. tillögu C frá meirihlutanum. Líkt og framar greinir má stefna að því markmiði með öðrum leiðum en lagabreytingu. Verði lagasetning fyrir valinu er nauðsynlegt að skýrar skilgreiningar á fyrirkomulaginu liggi fyrir, einkum þar sem ekki verður séð að styðjast megi við fordæmi annars staðar frá í því samhengi.

