



## Nefnda- og greiningarsvið Alþingis

101 Reykjavík

Reykjavík, 30.06.2023

Tilvísun: M202306-0427

Efni: Til umsagnar 511. mál frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis

### **Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023 – 2026 – Umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ)**

Alþýðusamband Íslands fagnar metnaðarfullri aðgerðaráætlun sem tekur tillit til breyttrar samsetningar þjóðarinnar og íslensks vinnumarkaðar. Innflytjendur eru nú um 23% af vinnumarkaði og u.þ.b. 40% starfsfólks í ferðaþjónustu sem hefur vaxið mjög hratt á undanförunum árum og er nú ein megin stoð íslensks hagkerfis. Þeim aðgerðum sem snúa að bættu aðgengi innflytjenda að starfstengdu íslenskunámi samhliða vinnu ber því að fagna sérstaklega, enda löngu tímabærar.

Bæði rannsóknir og mikil þátttaka innflytjenda í íslenskunámi sýna að þeir hafa mikinn áhuga á að læra tungumálið en of almenn nálgun og hár kostnaður eru meðal helstu hindrana. Því er nauðsynlegt að auka framboð íslenskunáms enn frekar, gera það fjölbreyttara, einstaklingsmiðaðra, sveigjanlegra og ekki síst aðgengilegra fyrir alla.

Nýlegar rannsóknir Háskólans á Akureyri, *Predictions of Icelandic proficiency and satisfaction with language courses among immigrants in Iceland* og *Voices of people with an immigrant background - inclusion in education, work and society* benda til þess að íslenskukennsla fyrir útlendinga sé misgóð milli fræðsluaðila og landshluta, og að skýra yfirsýn yfir gæði náms og skilvirkni skorti. Mikilvægt er að bæta úr þessu sem fyrst.

ASÍ telur mjög jákvætt að tillagan geri ráð fyrir að mæta námsþörfum allra óháð búsetu. Sambandið myndi þó einnig vilja sjá leiðir til þess að bæta aðgengi óháð fjárhag enda hár kostnaður hindrun fyrir stóran hóp. Það fyrirkomulag að þátttakendur leggi út fyrir námskeiðsgjaldi og fái síðan endurgreitt er oft og tíðum það sem kemur í veg fyrir þátttöku.

Þær tillögur sem hér eru lagðar fram eru metnaðarfullar og yfirgripsmiklar og ASÍ telur mikilvægt að hver liður áætlunarinnar verði kostnaðarmetinn og þeim forgangsraðað ásamt því að nánari útfærslum verði bætt við þar sem þarf. Reynslan hefur sýnt að þær áætlanir þar sem ekki er gert ráð fyrir fjármagni frá upphafi daga uppi og koma aldrei til framkvæmdar.



Í lið 2 er talað um að skýra þurfi afstöðu til hæfni þeirra kennara sem sinna kennslu í íslensku sem öðru máli. Tryggja þarf að hæfnikröfur til kennara verði skýrar og ljóst hver eigi að bera ábyrgð á fræðslu þeirra, eftirliti og eftirfylgni.

Í lið 7 er talað um viðhorf landsmanna til tungumálsins. Samhliða þessu er mikilvægt að vinna í að bæta viðhorf landsmanna til íslensku sem töluð er með erlendum hreim. Innflytjendur kvarta yfir skorti af vilja Íslendinga til að hafa samskipti á íslensku við þá sem stíga sín fyrstu skref í tungumálinu og jafnvel einnig við þá sem lengra eru komnir. Slíkt dregur úr hvata til að halda áfram að læra tungumál og hefur langtíma afleiðingar sem erfitt er að snúa við eða vinna úr. Það leiðir svo til aukins fjölda einstaklinga sem velja frekar að nota enskuna í samskiptum við Íslendinga á jafningjagrundvelli eða nýta sér túlkapjónustu. Hér vantar einnig nánari útfærslur og upplýsingar um hvernig eigi að vinna með þau gögn sem aflað verður.

Við fögnum áherslum í lið 8 um mikilvægi samhengis listsköpunar og tungumáls. Menningin er stór partur af sjálfsmynd einstaklinga og þjóða og aðgengi innflytjenda að íslenskri menningu er nauðsynlegur grundvöllur fyrir heilbrigðri þróun samfélags fjölbreytileikans.

Varðandi 17. lið, ítrekar ASÍ mikilvægi þess að tryggja aðgengi allra innflytjenda, óháð efnahag, að íslenskunámi. Árangri verður ekki náð í þessum málaflökki án umfangsmikilla fjárfestinga og alvöru aðgerða. Við leggjum til að þessi liður verði í forgangi enda löngu tímabært.

Eins hlynnt og ASÍ er á almennri notkun íslenskrar tungu í almannarýmum og aðgengi innflytjenda að henni þá hefur sambandið engu að síður áhyggjur af sérstökum aðgerðum, sem nefndar eru í 18. lið. Í ljósi þess að stór hópur innflytjenda hefur lélegt aðgengi að íslenskukennslu í núverandi mynd, hefur lengi fengið að nýta önnur tungumál í daglegum samskiptum (s.s. ensku og pólsku) og hyggst dvelja hér og starfa tímabundið (farandverkafólk) en frjáls för fólks er einmitt grundvöllur samningsins um hið Evrópska efnahagssvæði. ASÍ óskar eftir því að varlega verði stigið til jarðar þegar farið verður í slíkar aðgerðir, tekið verði tillit til fjölbreyttra hópa innflytjenda og haft sé hugfast að það taki langan tíma að breytum hefðum og menningu sem fengið hefur að festa rætur.

Í lokin vill ASÍ ítreka ánægju sína á metnaðarfullri aðgerðaráætlun en á sama tíma skora á stjórnvöld til að láta hug fylgja máli og tryggja viðhlítandi fjármagn við hvern lið. ASÍ mun fylgjast grannt með framgangi aðgerðaáætlunnar og áskiljum okkur þann rétt að gagnrýna ef hún endar í takmarkaðri mynd með ófullnægjandi fjármagni.

Virðingarfyllst,

f.h. ASÍ

Aleksandra Leonardsdóttir

Sérfræðingur í fræðslu og inngildingu

Allsherjar- og menntamálanefnd  
Nefndasvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

18. desember 2023

**Efni: Umsögn BHM um frumvarp um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023-2026. Þingskjal 582, mál nr. 511.**

### **BHM fagnar aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar í málefnum íslenskrar tungu en spyr hvort hún mætti vara lengur**

Aðgerðaáætlunin er mjög gott og þarft framtak. Fjórða iðnbyltingin er hafin, miklar tæknibreytingar standa yfir í samfélaginu og full þörf er á að standa sérstaklega vörð um íslenskuna svo hún verði ekki undir á vinnumarkaði og í samfélagi. Það er ljóst að enskunotkun fer vaxandi á ýmsum sviðum samfélagsins. Því þarf að verja þarf stöðu íslenskunnar sérstaklega eins og Eiríkur Rögnvaldsson, prófessor í íslenskri málfræði, fer yfir í grein sinni [Íslenskan sem menningarverðmæti](#). Þar bendir hann m.a. á að samkvæmt [mælikvarða UNESCO um lífvænleik tungumála](#) þurfi málið m.a. „...að vera notað af öllum aldurshópum, frá börnum og upp úr; vera notað af öllum íbúum málsvæðisins; að vera notað á öllum sviðum og til allra þarfa, aðlagast nýjum notkunar sviðum; og eiga sér ritmál, rithefð, mállýsingar, orðabækur, bókmenntir og fjölmiðla, og ritmálið þarf að vera notað í stjórnsýslu og menntun.“

BHM setur hinsvegar spurningar við stutt tímabil áætlunarinnar og veltir fyrir sér hvort ekki sé þörf á að hún standi lengur yfir. Ein leið væri að endurskoða hana að þremur árum liðnum, því það bendir fátt til annars en að þörfin fyrir aðgerðir í þágu íslenskunnar sé viðvarandi.

### **Opinberan stuðning þarf svo fólk sem skapar á íslensku geti lifað af því**

BHM tekur undir innsenda umsögn Ríthöfundasambandsins í heild sinni. BHM vill þó árétta þá áminningu frá RSÍ að rétt sé að draga sérstaklega fram bókmenntir og skrif í tengslum við listir, menningu og íslensku. Sköpun á íslensku er ein frumforsenda þess að íslenskt mál lifi áfram og þar sem íslenskar bókmenntir byggja oftast á íslenskri tungu þá þarf fólk sem skapar og skrifar á íslensku að geta lifað af því. Á örmarkaði eins og á Íslandi gerist það ekki án öflugrs opinbers stuðnings og aðgerðaáætlun þarf að taka betur á því.

### **Fylgir fjármagn til sveitarfélaga?**

Í 14. og 15. grein er talað um að efla íslenskuhæfni í leik- og grunnskólum, frístundastarfi og velferðar- og heilbrigðisþjónustu þar sem stór hluti starfsmanna er með annað móðurmál en íslensku. BHM telur afar mikilvægt að vel sé að þessu staðið en þar sem um ræðir starfsfólk sveitarfélaga þá er spurt um fjármögnun þessa liðar, það gefur augaleið að sveitarfélögin þurfi aukið fjármagn til að geta tekið þátt í verkefninu.

### **BHM lýsir sig tilbúið til samstarfs**

Í 1 gr. er talað um starfstengt íslenskunám fyrir innflytjendur samhliða vinnu. Taldir eru upp mögulegir samstarfsaðilar og þar á meðal eru nefndir aðilar vinnumarkaðarins. BHM stendur fyrir öflugum fræðslustarfi fyrir félagsfólk aðildarfélaga sinna og lýsir yfir eindregnum vilja til samstarfs um íslenskukennslu fyrir félagsfólk sitt af erlendum uppruna.

Virðingarfyllst,



Elísa Jóhannsdóttir  
fræðslu- og jafnréttisfulltrúi BHM



# Bandalag íslenskra listamanna

*Federation of Icelandic artists*

Reykjavík 18. 12. 2023

Nefndasvið Alþingis  
Alsherjar og menntmálanefnd  
Austurstræti 8-10,  
101 Reykjavík

**Efni: Umsögn um Tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023–2026. Mál 511**

Bandalag íslenskra listamanna þakkar það tækifæri að fá að birta álit sitt á Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu og ýmislegt í þingsályktuninni sem er skynsamlegt og lítur þá helst að tæknilegum atriðum varðandi aðgengi fólks af erlendum uppruna að námi, það er þó, í ljósi nýjustu vendinga í kjölfar Þísa könnunar, áleitin spurning hvort við þurfum ekki líka að líta okkur nær án þess að gera lítið úr þessu mikilvægu verkefni að veita fólki af erlendum uppruna aðgengi að

Það er margt ágætt í þessari þingsályktun og Bandalagið fagnar sérstakleg kaflanum um aukna talsetningu á textum á barnaefni. En það verður að segjast að kaflinn um mikilvægi listar og menningar að er frekar rýr og beinir ekki athyglinni að raunverulegum aðgerðum til eflingar listsköpunar sem lykilverkfæri í þessum aðgerðapakka, andi texta aðgerðana er frekar tæknilegur og fer ekki á dýptina í meðferð tungumálsins. Að mati BÍL er menningar kaflinn ekki í hlutfalli við mikilvægi menningar og listsköpunar fyrir móðurmálið. Listin og skáldskapurinn geyma blæbrigðin og þá dýpri vitund sem býr í tungumálinu, og þessi almennt tæknilega nálgun frumvarpsins ávarpar ekki þennan mikilvæga þátt í notkun okkar og þýðingu þess fyrir móðurmálið. Að ná færni í að lesa dýpra, að auka skilning okkar á samhengi fortíðar og samtíma, tilfinningu fyrir innra lífi móðurmáls, kennir okkur samlíðan fyrir öllu því sem mannlegt og er hinn raunverulegi lesskilningur sem okkur er svo ofarlega í huga þessa dagana eftir slæma útkomu úr Þísa könnuninni margfrægu.

Þetta kann að hljóma óáþreifanlegt eða hátimbrað viðhorf, en hér er ekki átt við það að vera læs á hnauspýkka doðranta með djúpvitrum skáldskap, lesskilningur og meðferð íslensku máli á sér stað í samtímanum í blómlegri samtímamenningu og listsköpun. Til dæmis í öflugri kvikmyndagerð. Þar segjum við sögur úr íslenskum veruleika, þar sem almenningur spegla sín dramatísku átök og sú rödd er ekki bara til þess fallin að birta hliðræna mynd af lífsbaráttu samtímans heldur líka er það okkar sjálfstæða framlag að hinu alþjóðlega borði kvikmyndagerðar, sögur sem enginn segir nema við og verða ekki sagðar öðruvísi en á íslensku. Í samtímatónlist og textum þar sem ungt fólk er meirihluti þátttakenda er íslenskan farvegur fyrir skapandi meðferð á móðurmálinu, þar sem ungt fólk orðar sínar eigin upplifanir og þjálfar sig í skapandi hugsun og sjálfstæðri meðferð á íslenskri tungu.

Þegar við tölum núna um lesskilning heyrast gjarna að börn og ungmenni séu illa varin fyrir allskyns áróðri og falsfréttum, en til þess að þroska málskilning og ná valdi á stóru samhengi tungumálsins þurfa börn að öðlast þjálfun í skapandi umgengni við málið, sem þarf að gerast í skólakerfinu og víðar, en ekki síður að eignast sterkar fyrirmyndir í samtímanum sem tala með skýrum hætti til veruleika þeirra í gegn um þau listform sem ungt fólk tengir sig við.

Í flestum opinberum stefnum listgreina sem ýmist eru samþykktar eða á vinnuborðinu er íslenskan nefnd sem ein af ástæðum þess að við rekum sjálfstæða íslenska menningarstefnu, það væri rétt að samræmi væri í þessari aðgerðaáætlun og þeim yfirlýsingum og kveðið sterkara að orði um eflingu menningar og listsköpunar sem veigamiklum þætti í aðgerðum til eflingar íslenskri tungu.

PS. Það er kannski ekki beint á verksvið BÍL að koma með athugasemd við þá staðreynd að ekki er einu orði vikið að íslensku táknmáli í stefnunni sem þó er fullt tilefni til og þyrfti að leita til þeirra sem betur til þekkja með ráðgjöf þar um.

Erling Jóhannesson

  
Forseti Bandalags íslenskra listamanna



tónlistarmanna

Félag íslenskra

klassísk deild FÍH  
Rauðagerði 27  
108  
Reykjavík

kt:530169-6509

Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026  
511. mál, þingsályktunartillaga  
154. löggjafarþing 2023–2024.

Umsögn frá Félagi íslenskra tónlistarmanna. Félagið fagnar frumvarpi um aðgerðaáætlun um íslenska tungu, telur það brýnt og tekur undir allt sem þar er að finna. Við viljum þó nota tækifærið og benda á atriði sem mættu vega þyngra í 8. grein frumvarpsins um mikilvægi lista og menningar.

#### **8. Mikilvægi lista og menningar**

*Mikilvægi íslenskunnar verði ávallt haldið á lofti í samhengi listsköpunar og miðlunar menningar, ekki síst fyrir börn og ungmenni og þá sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Leitast verði við að skapa skilyrði fyrir fólk á öllum aldri og hvar sem það stendur í máltileinkun til að skapa og miðla list sinni á íslensku og njóta lista og menningar.*

Ekki er nóg að halda á lofti iðkun og miðlun listar, heldur þarf að styrkja stoðir og kennslu á öllum skólastigum. Ekki síst þarf að styðja við kennaranám í tónlist til að fagglærðir kennarar geti sinnt tónmennt í fleiri skólum og í lengri tíma í senn en nú er. Tónmennt og söngur á að vera hluti af námsáætlun allra barna á öllum skólastigum. Það er löngu sannað að söngur hefur jákvæð áhrif á málþroska, lestrargetu og lesskilning barna, sé hann stundaður reglubundið frá unga aldri. Æskilegt væri að sem flestir skólar héldu úti skólakór þar sem börn læra íslensk lög, auka félagsgetu sína, tileinka sér ljóðmál og auka við orðaforða sinn. Slíkir skólakórar myndu vera sérstaklega gagnlegir fyrir nýbúa og afkomendur innflytjenda til að styðja við þátttöku þeirra í félagslífi, inngildingu í samfélaginu og hjálpa þeim að læra framburð og orðaforða í íslensku. Slíkir kórar þyrftu ekki að vera mikil fjárfesting fyrir skóla, sem oft eru með faglærða tónmenntakennara á launum og ekki þarf ekki að fjárfesta í hljóðfærum fyrir stóra hópa. Æskilegt væri að hver skóli væri með píanó til nota fyrir slíka kóra.





# Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla

Rekstrarumhverfi, afstaða almennings og leiðir til úrbóta

Greinargerð til ráðherra

Ágúst 2018



FJÖLMÍÐLANEFND

## Samantekt

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

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

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

Megin niðurstöðurnar eru eftirfarandi:

1. Setja skuli á laggirnar endurgreiðslukerfi fyrir framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni. Skilyrði og skilmálar byggi á norrænum fyrirmyndum, en verði aðlöguð að íslenskum aðstæðum. Stefnit skuli að því að styrkjakerfið verði einfalt, fyrirsjáanlegt og eins hlutlaust gagnvart tæknilegum útfærslum og hægt er. Styrkveitingar verði til þess fallnar að styðja á sama tíma sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna og fjölbreytta flóru smærri miðla. Bæði skal hugsa til miðla sem ná til landsins alls og svæðisbundinna miðla. Skilyrðin verði til þess fallin að styrkja þá miðla sem beinlínis styrkja lýðræði í landinu með fréttatengningu og upplýstri umræðu. Ekki er tekin afstaða til þess hvort endurgreiðsluhlutfallið ráði útgjöldum (eins og t.d. gildir um kvikmyndir) eða hvort hlutfallið ráðist hverju sinni af fjárveitingum á fjárlögum. Lagt er til að launakostnaður starfsfólks á ritstjórnnum (blaðamanna, ljósmyndara og ritstjóra) verði útgangspunktur endurgreiðslna. Gert er ráð fyrir að árlegt fjárframlag til verkefnisins nemi um 300 milljónum króna.
2. Stofnaður verði almennur fjölmiðlasjóður eða þróunarsjóður, sem hafi breitt hlutverk, allt frá því að styrkja tæknilega nýbreytni og þróun nýrra viðskiptaaðgerða til rannsóknarblaðamennsku og sérstakra verkefna sem falla utan endurgreiðslukerfis. Framlag í sjóðinn yrði um 50 milljónir króna árlega.
3. Stuðningur við textun og talsetningu sem væri annað hvort í formi endurgreiðslu tiltekins hlutfalls af kostnaði fjölmiðla eða sem styrkir. Einnig er hægt að sameina þessar leiðir eins og gert er t.d. um hljóðritanir þar sem veittir eru styrkir og virðisaukaskattur endurgreiddur upp að tilteknu marki. Ef miðað er við 25% endurgreiðslu eins og við hljóðritanir þyrfti um 90 milljónir til að standa straum af því. Lögð er til ákveðin forgangsöröðun sem tæki fyrst og

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

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

Tillögur um ýmis önnur atriði eru eftirfarandi:

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

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

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

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

## Efnisyfirlit

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

## Inngangur

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

Í skýrslunni voru settar fram sjö tillögur;

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Bakgrunnur

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

### Íslenskir fjölmiðlar

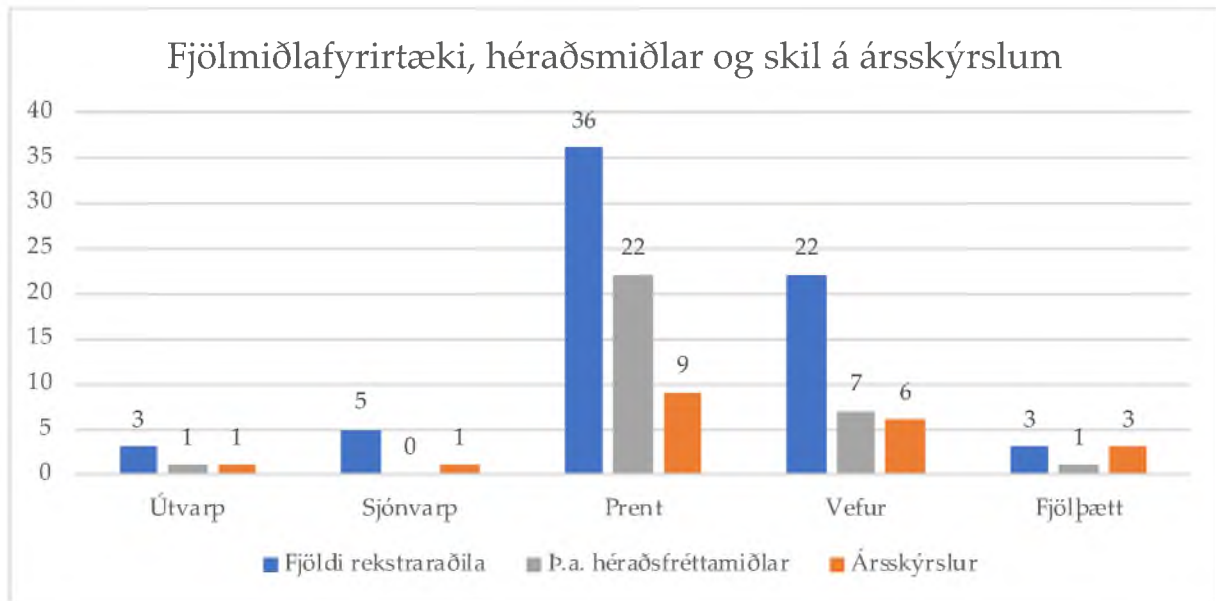
Íslenskir fjölmiðlar eru fjölskrúðugir og fjölbreyttir. Ljósvakamiðlar eru háðir leyfisveitingum fjölmiðlanefndar. Fjölmiðlum sem falla undir lög 38/2011 er skylt að skrá upplýsingar um m.a. eignarhald og ábyrgðarmann hjá fjölmiðlanefnd, sem birtir upplýsingar um alla skráða fjölmiðla og leyfishafa hér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

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

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

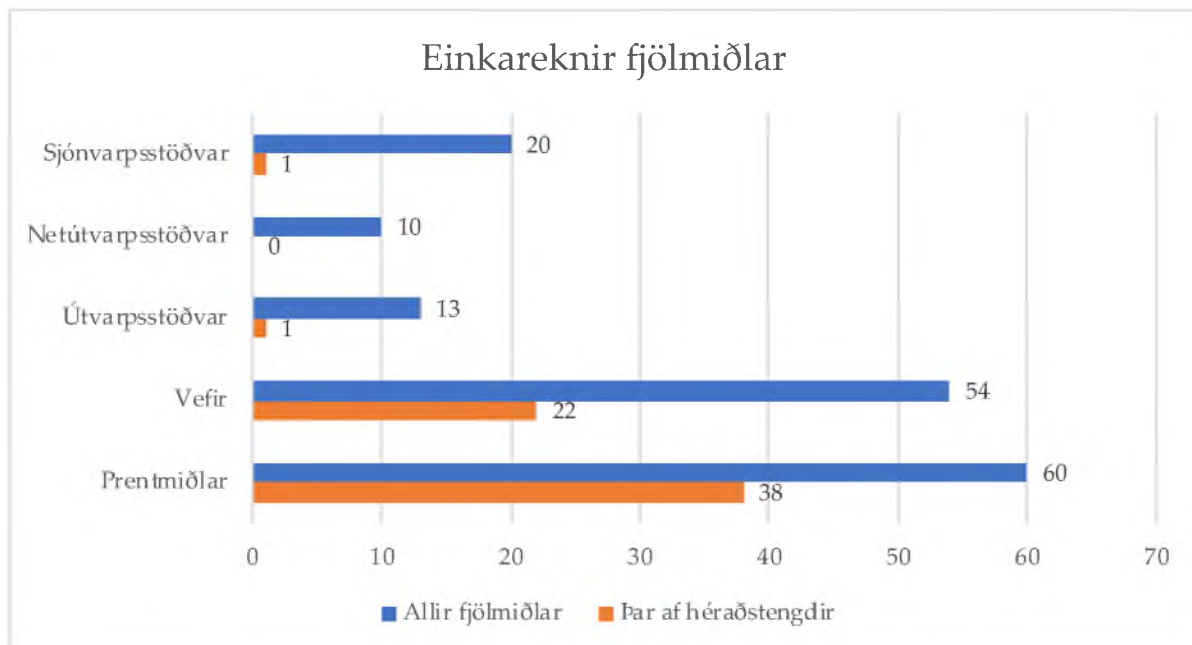
---

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



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

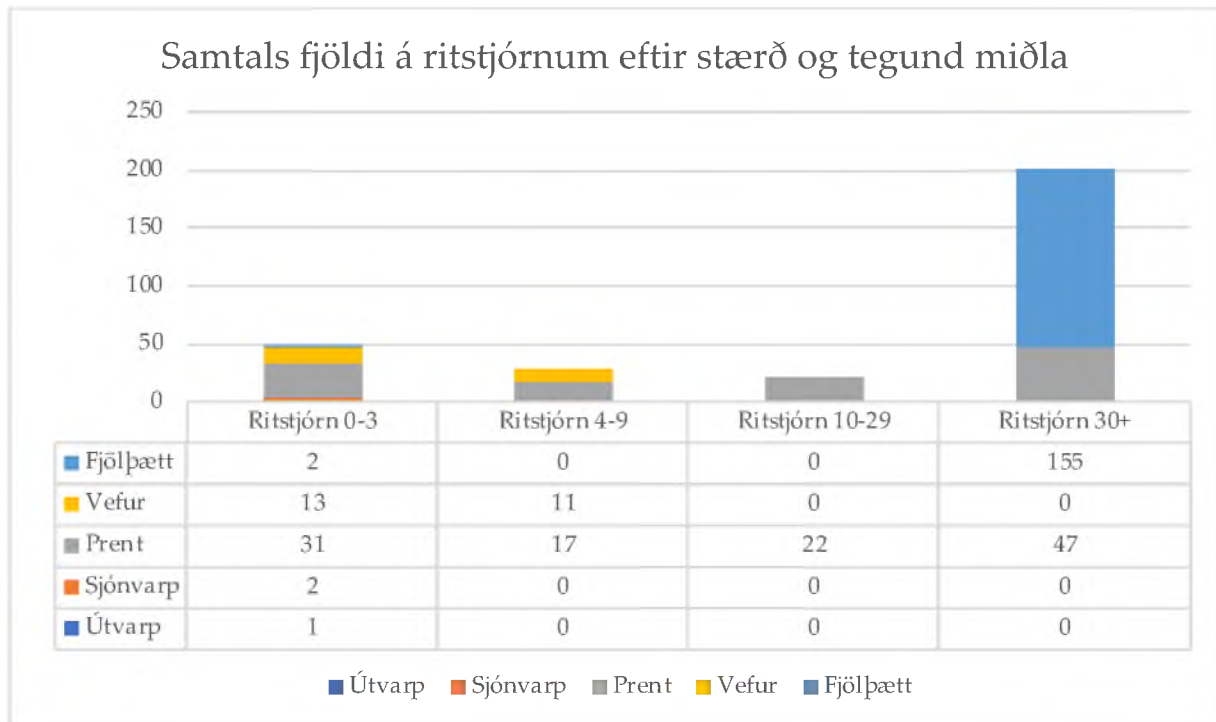
Myndin sýnir þó eingöngu fjölda fyrirtækja. Mörg fyrirtæki reka fleiri en einn miðil. Mynd 2 sýnir fjölda miðla óháð því hvort þeir eru reknir sjálfstætt eða með öðrum miðlum.



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

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

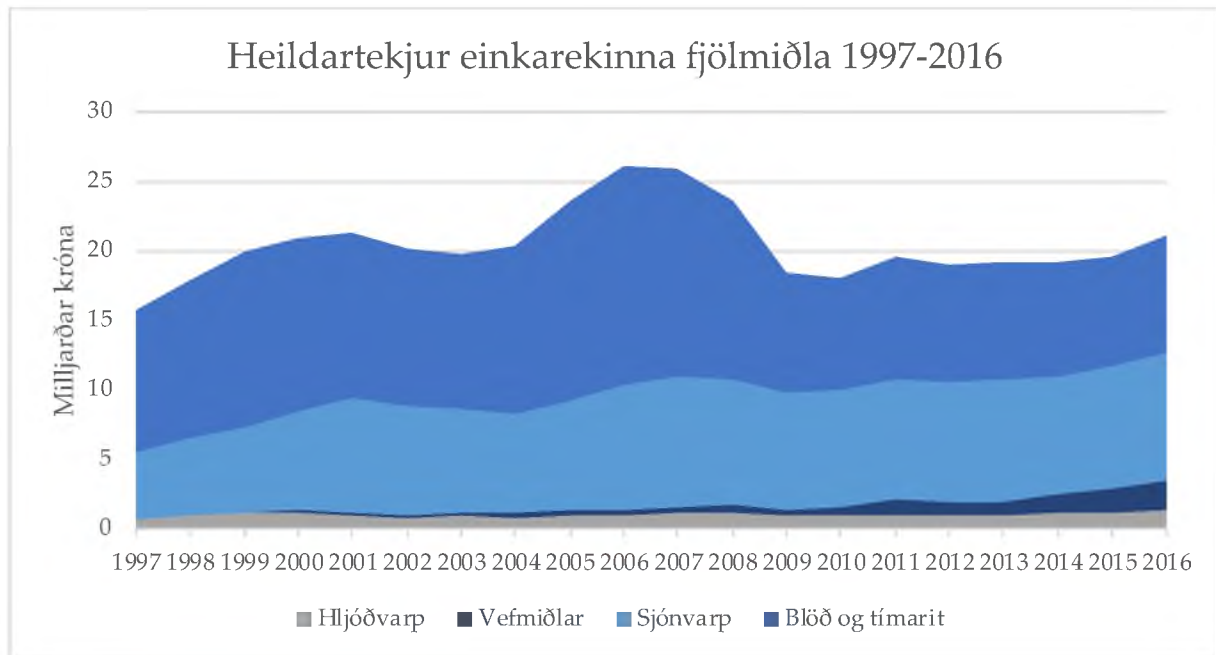




Mynd 3: Samtals fjöldi á ritstjórn eftir stærð miðla og tegund. Gengið er út frá þeirri einföldun að allir prent- og ljósavakamiðlar hafi einnig vef, og miðlar sem flokkast sem vef eru því þeir sem ekki hafa aðra dreifingarleið. Undir hugtakið „fjölþætt“ flokkast miðlar sem hafa þrjár eða fjórar tegundir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

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

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



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

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

### Héraðsfréttamiðlar

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

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

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

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

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

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

### Fjölmiðlanotkun Íslendinga

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

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

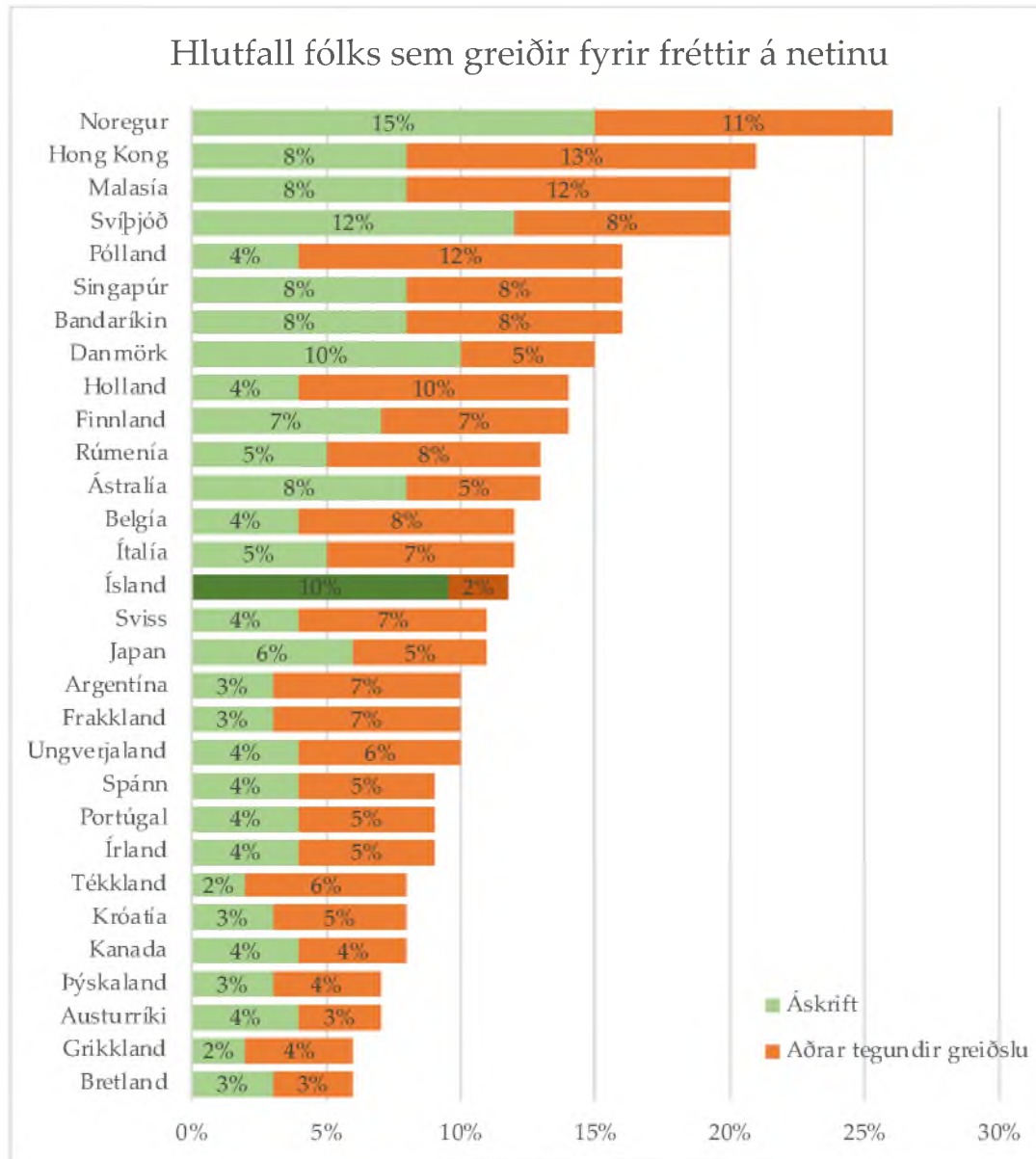
<sup>4</sup> Sjá til dæmis „Glaðasti hundur í heimi? Héraðsfréttamiðlar og varðhundshlutverkið -

hugmyndafræði og veruleiki“, lokaverkefni Björns Þorlákssonar í blaða- og fréttamennsku frá 2014.

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

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

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



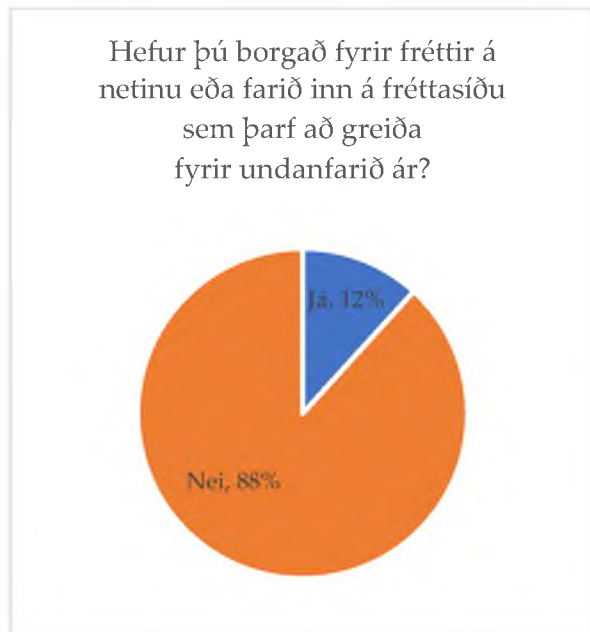
Mynd 5: Hlutfall fólks sem greiðir fyrir fréttir á netinu. Sjá aðferðafræði í viðauka.

7

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



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

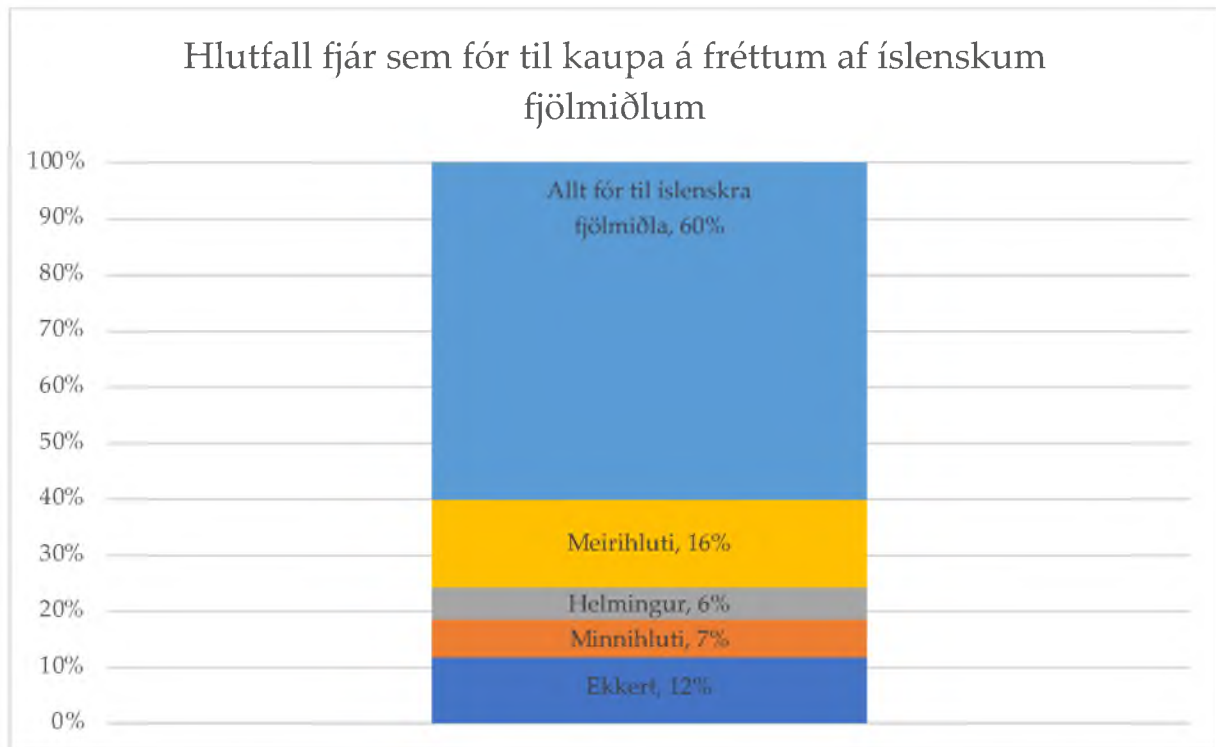


Mynd 7: Spurt var: „Hefur þú borgað fyrir fréttir á netinu eða farið inn á fréttasíðu sem þarf að greiða fyrir undanfarið ár? Þetta getur verið stafræn áskrift, sameinuð áskrift að stafrænum og prentuðum miðlum eða stök greiðsla, t.d. fyrir grein eða smáforrit.“ Sjúnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu,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

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

8

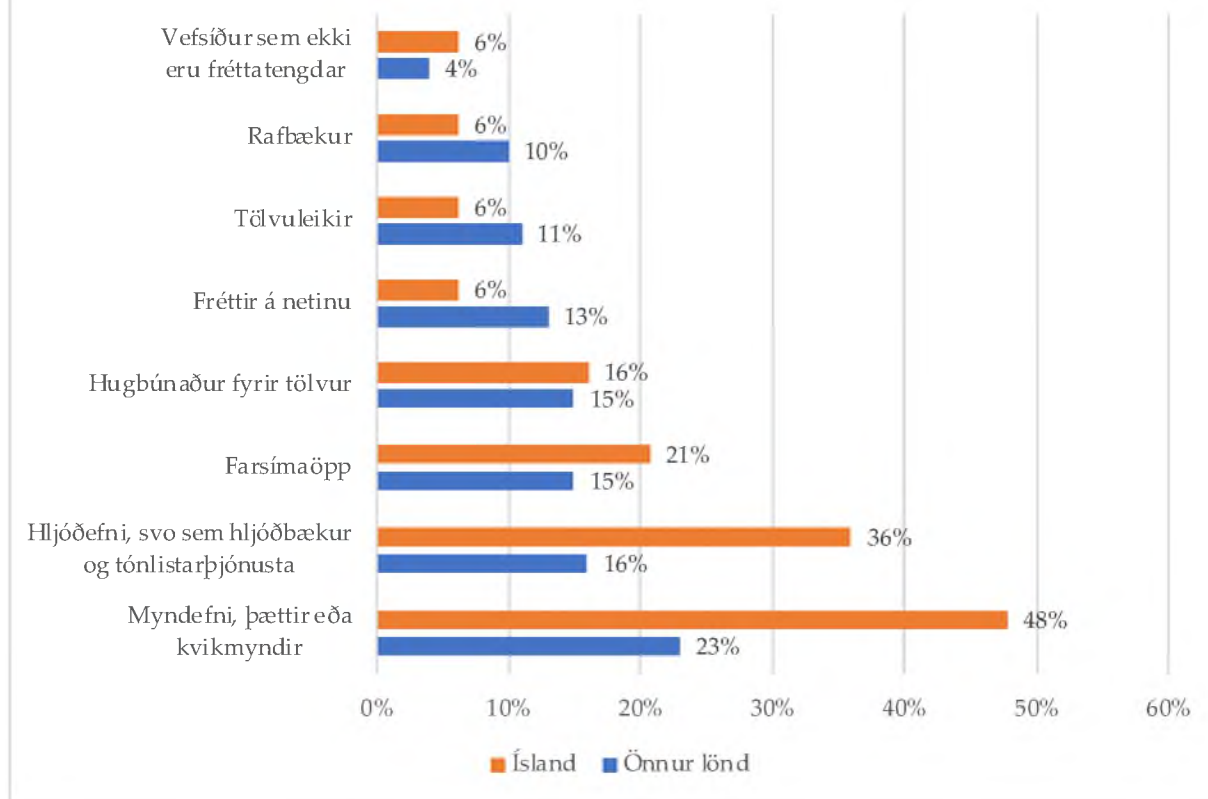
[https://slks.dk/fileadmin/user\\_upload/dokumenter/medier/Mediernes\\_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale\\_aktoerer/Rapport\\_og\\_bilag/Summary\\_in\\_English.pdf](https://slks.dk/fileadmin/user_upload/dokumenter/medier/Mediernes_udvikling/2017/Specialrapporter/Internationale_aktoerer/Rapport_og_bilag/Summary_in_English.pdf)



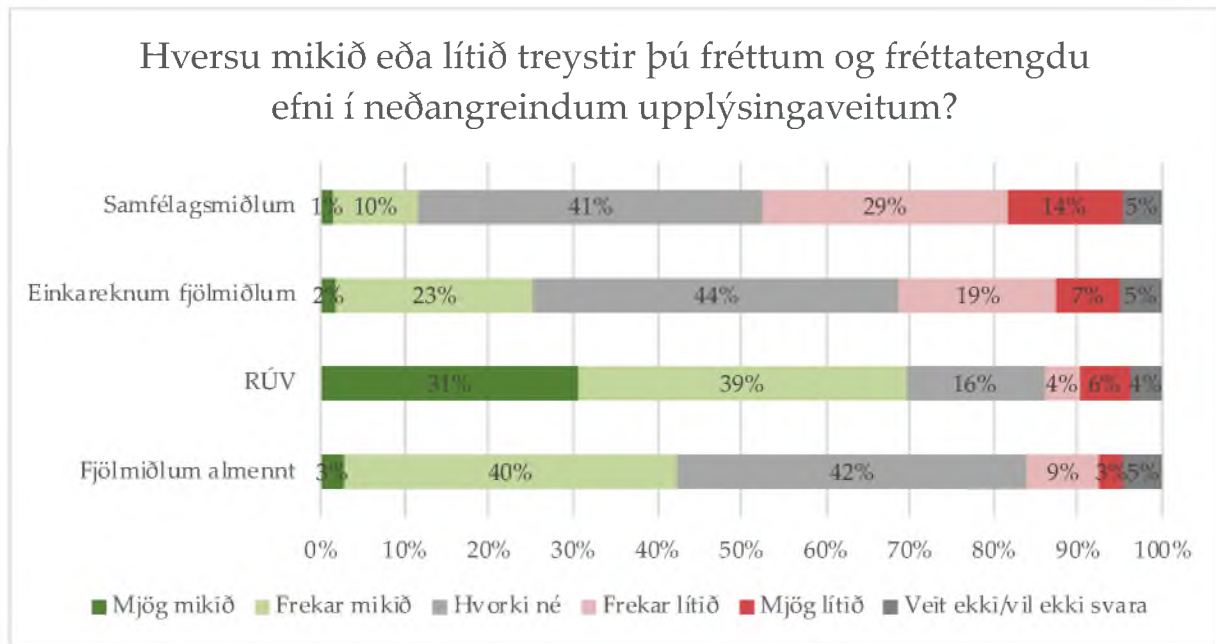
Mynd 8: Hlutfall íslenskra fjölmiðla af öllum kaupum Íslendinga á fréttum. Spurt var: „Af heildarupphæðinni sem þú hefur eytt í kaup á fjölmiðlum síðasta árið, hversu mikið var til íslenskra fjölmiðla?“ Aðeins voru þeir spurðir sem keypt höfðu fréttir á netinu síðasta árið.

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

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



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



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

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



## 1. Staða RÚV á auglýsingamarkaði

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

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

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

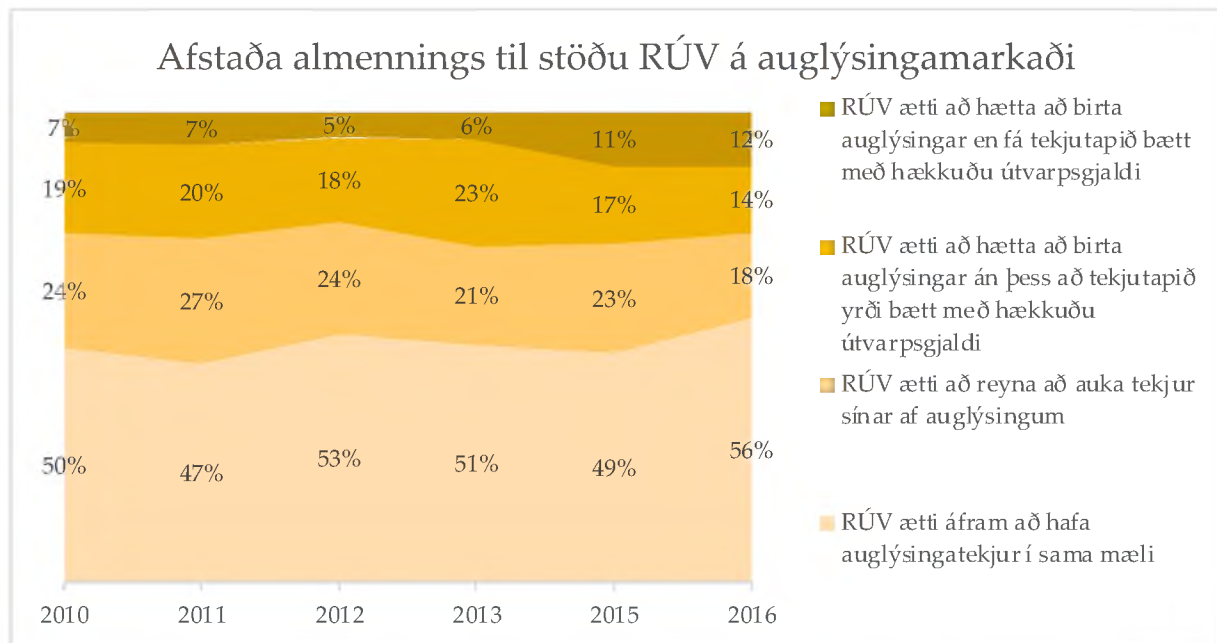
Þá er þar rakið að um árabíl hafi staða RÚV á auglýsingamarkaði verið til umræðu. Í þeirri umræðu hafi sjónarmið margra um óbreytta stöðu komið fram. Má þar nefna Samband íslenskra auglýsingastofa og ýmis samtök innan íþróttahreyfingarinnar. Þá hefur verið bent á að kvikmyndaframleiðendur yrðu af nokkurri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

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

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

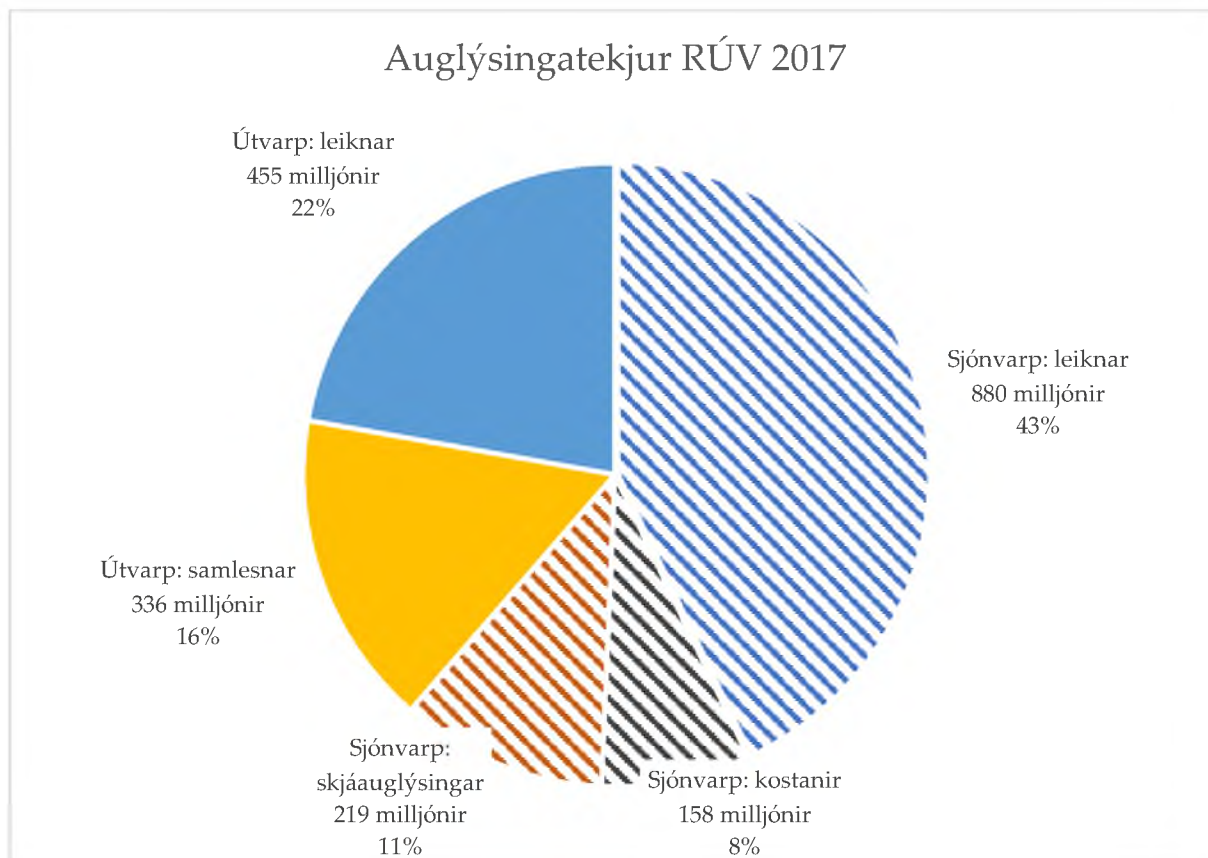
Var það því álit minnihlutans að ef tekin yrði ákvörðun um að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé nauðsynlegt að fyrir liggi með skýrum hætti hvernig fjármagna eigi aðgerðina og bæta tekjutap RÚV. Að óbreyttu myndu útgjöld ríkissjóðs aukast sem nemur tekjutapinu en um verulega fjármuni er að ræða.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

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



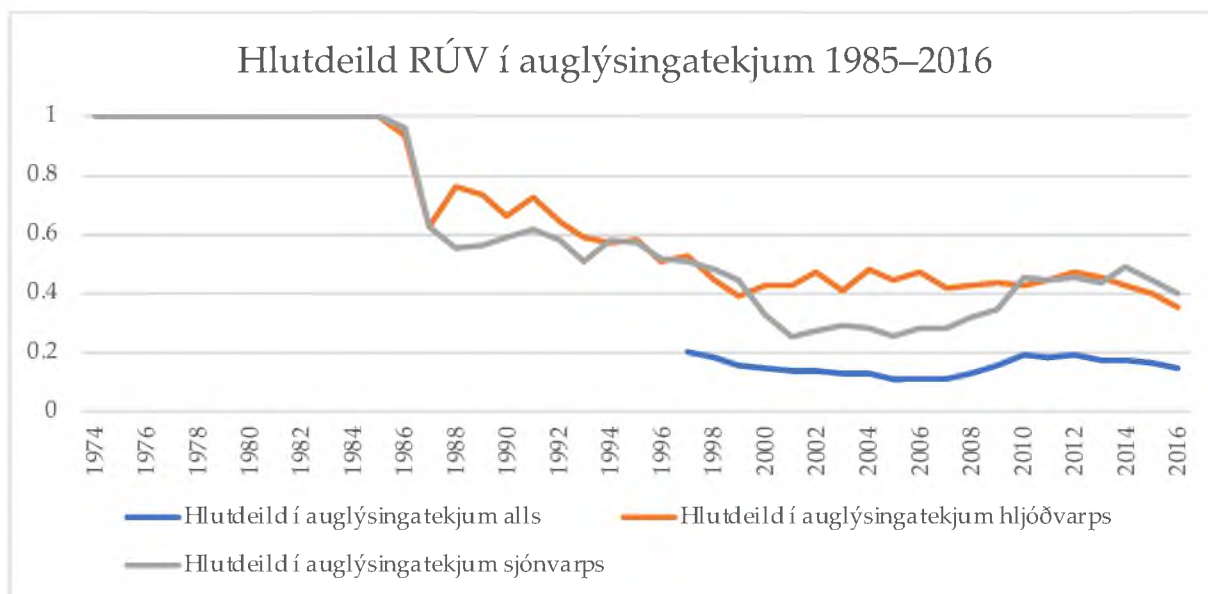
Mynd 11: Afstaða almennings til stöðu RÚV á auglýsingamarkaði. Spurt var „Um þriðjungur af tekjum Ríkisútvarpsins fást í gegnum auglýsingar. Hver af eftirtöldum fullyrðingum lýsir best þínum skoðunum?“. Könnun framkvæmd af Gallup fyrir RÚV. Í síðustu könnuninni frá 2016 var fjöldi svarenda 864 og tóku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

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



Mynd 12: Auglýsingatekjur RÚV 2017. Heimild: RÚV.

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



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

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

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

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

### Háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Mögulegar málamiðlanir

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

### 1. Breyta starfsháttum auglýsingadeildar RÚV

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

### 2. Banna ákveðnar tegundir auglýsinga

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

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

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

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

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

### 3. Banna ákveðna tíma dags

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

### 4. Þak á auglýsingatekjur

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

### 5. Fækka mínútum

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

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

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

## Pólitísk staða og markmið vinnunnar

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

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

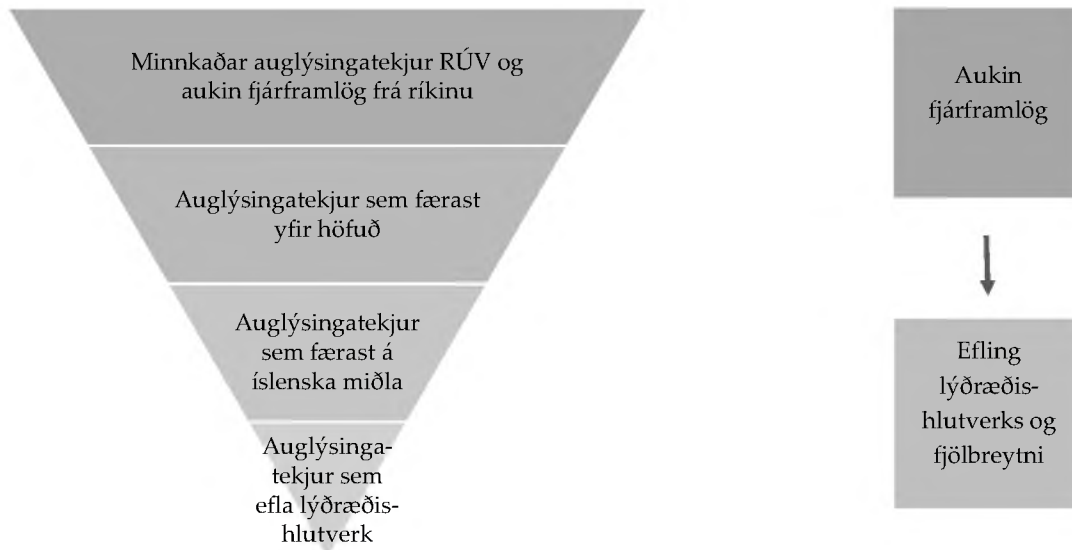
Markmið þeirrar vinnu sem hér fer fram snýr að því að bæta stöðu einkarekinna miðla til að tryggja fjölbreytni og fjölraði og styðja við lýðræðishlutverk þeirra. Í því ljósi er þörf á að tíma sé forgangsraðað í þágu þess að finna lausnir sem líklegar eru til að komast í gegnum

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Niðurstaða

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



## 2. Endurgreiðslur vegna framleiðslu

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

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

Meðal tegunda ríkisstyrkja til fjölmiðla má nefna:

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

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

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

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

### Endurgreiðslur eða styrkir

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

---

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

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

Tafla 1: Samanburður á eiginleikum endurgreiðslna og sjóða

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

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

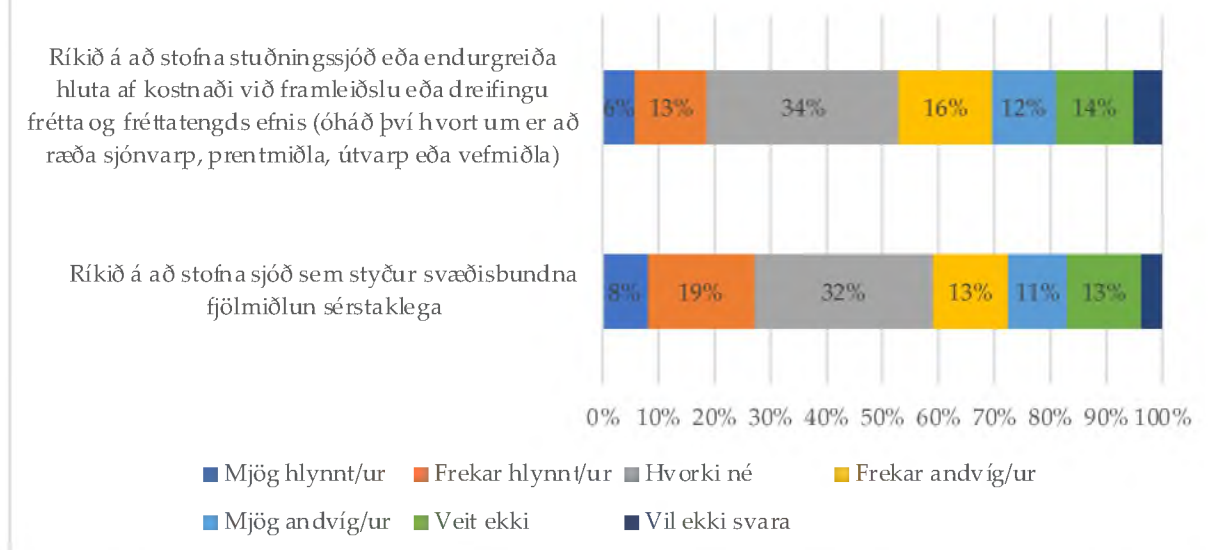
### Afstaða almennings

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

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

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

## Afstaða til opinbers stuðnings við einkarekna fjölmiðla



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

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

### Norrænn samanburður

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

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

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

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

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

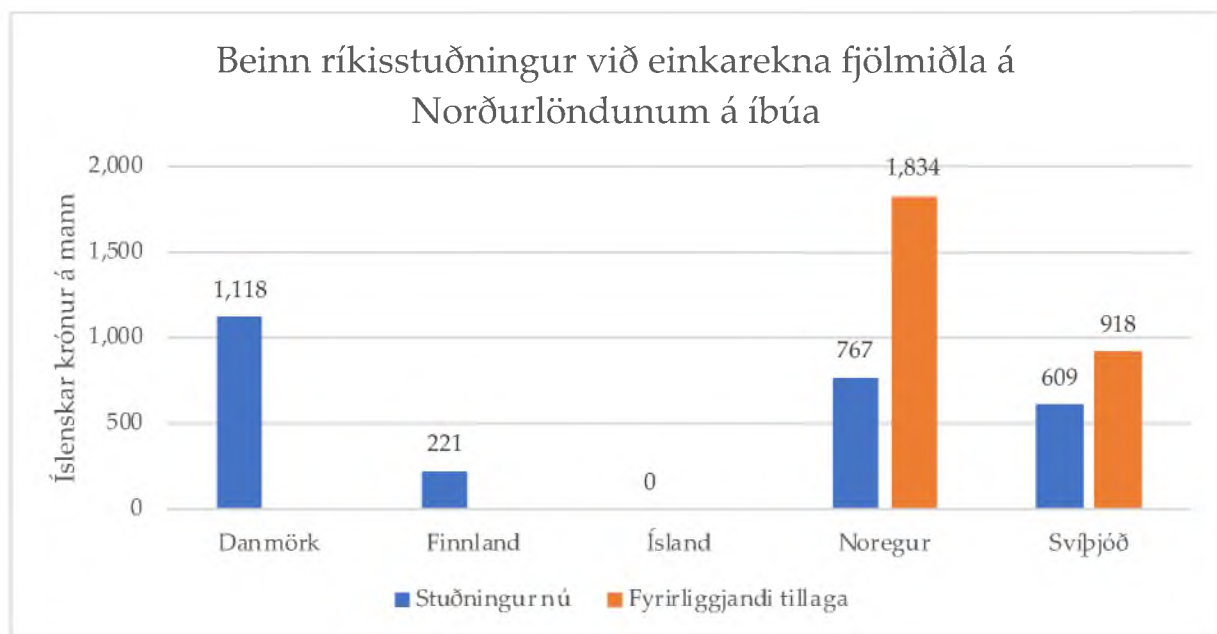
<sup>20</sup> <https://www.mprt.se/Documents/Publikationer/Medieutveckling/Medieekonomi/MU-Medieekonomi-2017-bilagor.pdf?epslanguage=sv>

<sup>21</sup> Sjá NOU 2017:7

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

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

Samandreginn stuðningur í íslenskum krónum sést í eftirfarandi mynd.



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

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

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

### Skilyrði fyrir endurgreiðslu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ákvæðið byggir á norskum skilyrðum.

Ákvæði sem ekki er talin þörf fyrir

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

## 1. Samkeppnisstaða á landsvæði

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

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

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

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

---

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



### 3. Nánari handstýring

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

### 4. Stuðningur við fjölmiðla í rekstrarvanda

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

#### Önnur ákvæði

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

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

#### Útreikningur endurgreiðslu

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

<sup>28</sup> Sjá bls. 183

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1e0e03eacad4c2f865b3bc208e6c006/no/pdfs/nou201720170007000dddpdfs.pdf>

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

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

<sup>30</sup> Sjá <https://slks.dk/tilskud-tilladelser/tillskudsordninger-og-afrapportering/aflaeg-regnskab/afrapportering/> og Bekendtgørelse om regnskab og revision af projekt- og aktivitetstilskud fra Kulturministeriet <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=167310>

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

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

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

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

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

## Grá svæði og úrlausnarefni

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

## Fjárhæðir

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

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

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

#### **a) Tryggingagjald**

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

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

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

#### **c) Taprekstur einkamiðla**

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

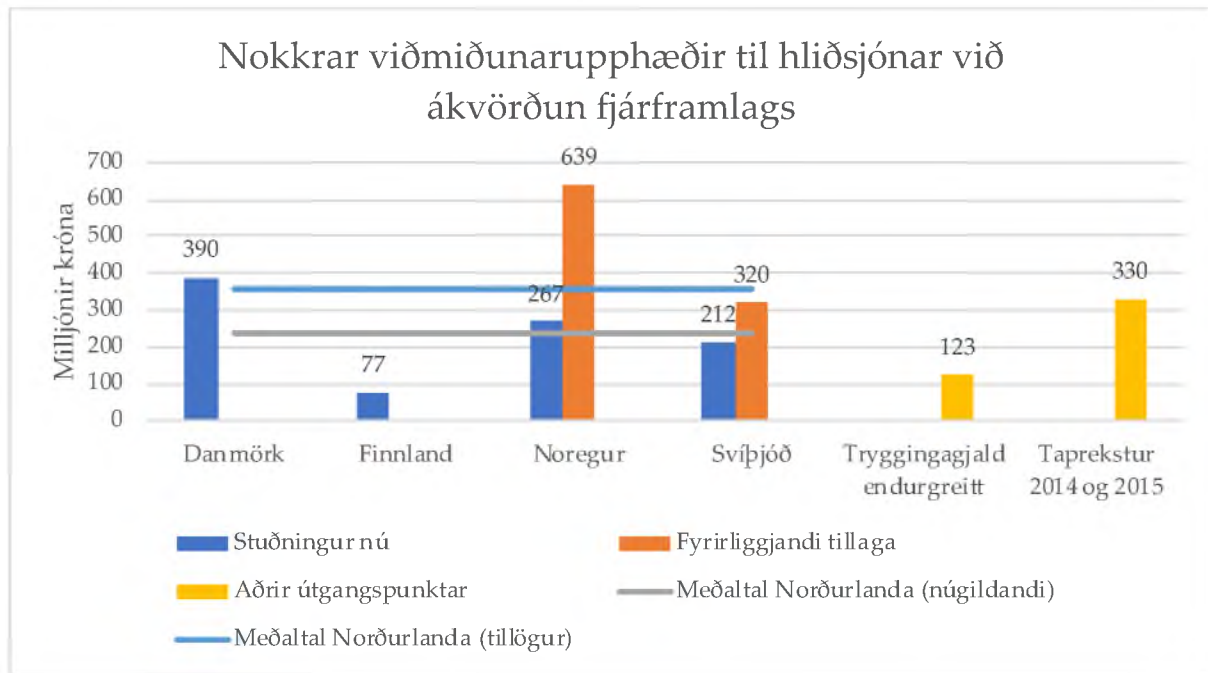
#### **Samantekið**

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

---

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

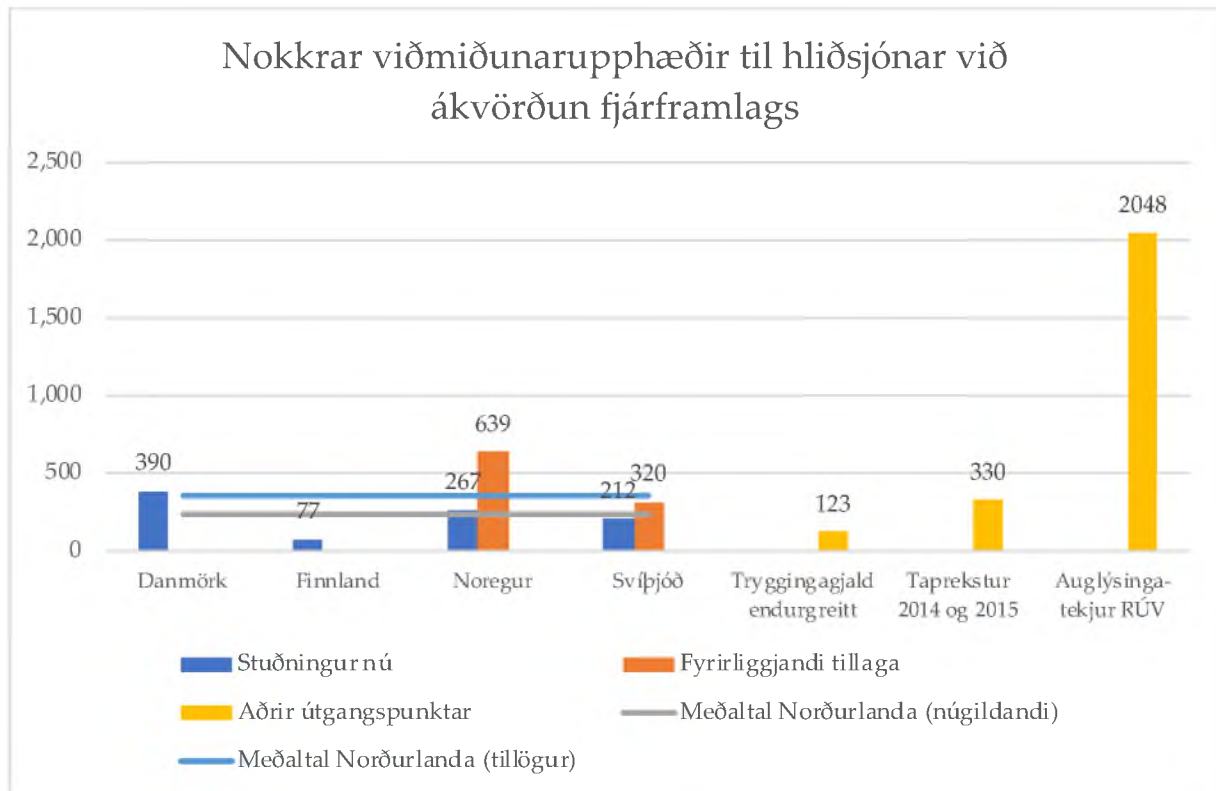
<sup>32</sup> Einsskiptiskostnaður vegna endurskipulagningar 365 miðla er tekinn út fyrir sviga og miðað við upplýsingar úr Viðskiptablaðinu, <http://www.vb.is/frettir/mikid-tap-af-rekstri-365-midla/122968/>.



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

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

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



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

## Útreikningar

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

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

### Helstu forsendur:

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

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

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

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

Tafla 2: Útreikningar á sviðsmyndum um styrkveitingar

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

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

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

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

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

## Stjórnskipuleg atriði

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

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

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

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

## Niðurstaða

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

### 3. Þróunarsjóður fjölmiðla

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

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

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

Heppilegt er að sjóðurinn verði vistaður hjá fjölmiðlanefnd.

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

#### Niðurstaða

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



## 4. Skattaumhverfi fjölmiðlunar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TVOD: Transactional Video On Demand, sjónvarpsefni eftir pöntun.

\* Staða í upphafi árs 2019 gangi lagabreytingar eftir

- Enginn virðisaukaskattur

† Á ekki við (er innheimt sem sérstakur skattur)

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

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

<sup>34</sup> Heimild: Nordicom, [http://www.nordicom.se/sv/system/tdf/medieforskning-statistik/13221\\_mediavatrates\\_1997-2017.pdf?file=1&type=node&id=37680%20](http://www.nordicom.se/sv/system/tdf/medieforskning-statistik/13221_mediavatrates_1997-2017.pdf?file=1&type=node&id=37680%20)

## Niðurstaða

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

## 5. Áfengis- og tóbaksauglýsingar

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

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

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

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

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

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

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

## Áhrif á lýðheilsu

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

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

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

## Sýn almennings

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

---

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

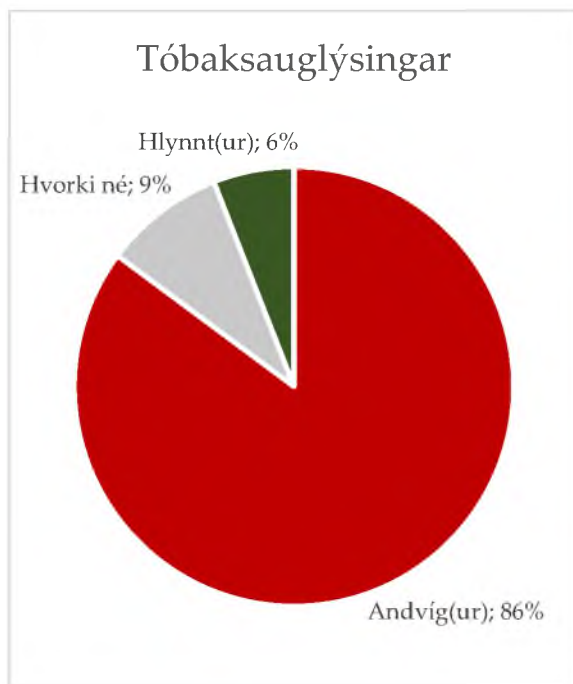
<sup>36</sup> Siegfried o.fl. Restricting or banning alcohol advertising to reduce alcohol consumption in adults and adolescents. DOI: 10.1002/14651858.CD010704.pub2

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

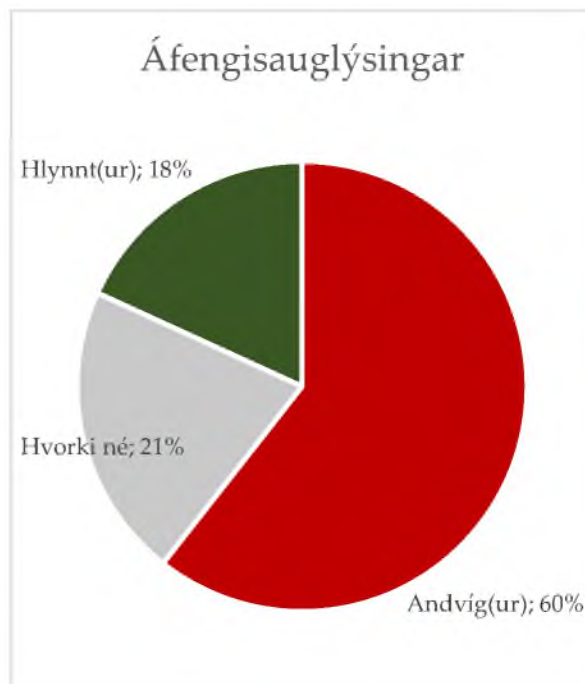
<sup>38</sup> Sjá til dæmis doi: 10.1111/acer.12488.

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

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



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



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

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

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

### Niðurstaða

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

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

markmiðum stjórnvalda um lýðræðislega umræðu og endurspeglar íslenska menningu.

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

## 6. Stuðningur við textun og talsetningu

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

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

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

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

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

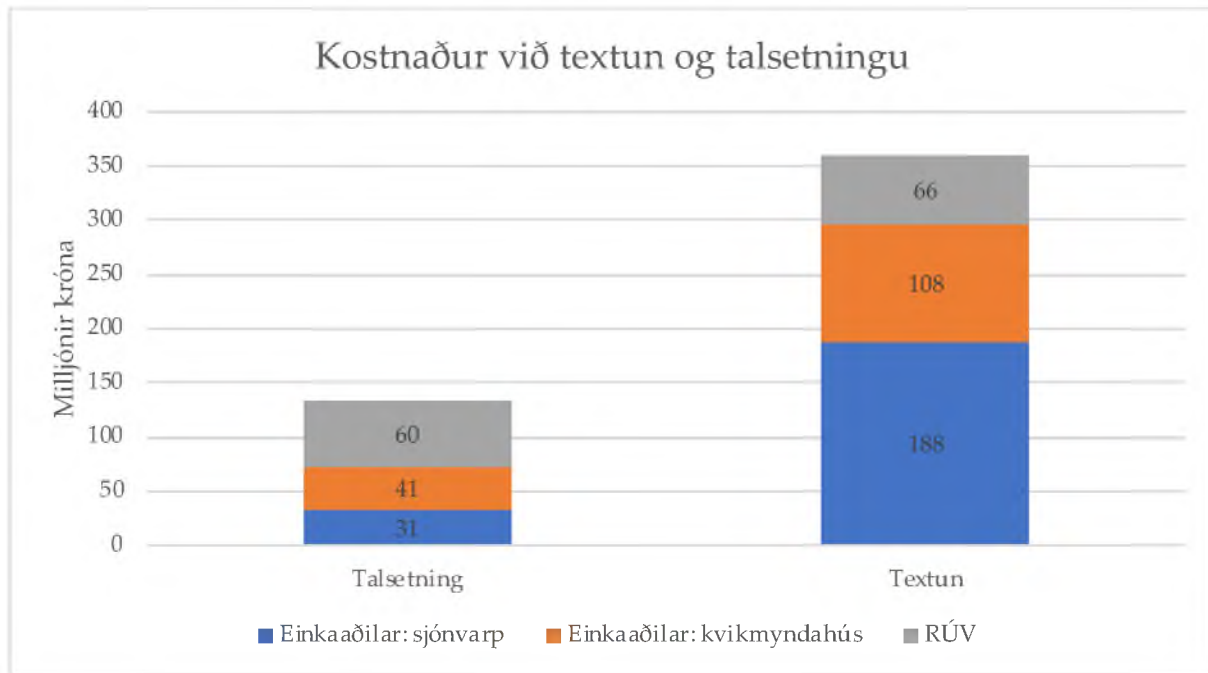
Samantekt á útgjöldum vegna textunar og talsetningar árið 2017 má sjá á eftirfarandi mynd.

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

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

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





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

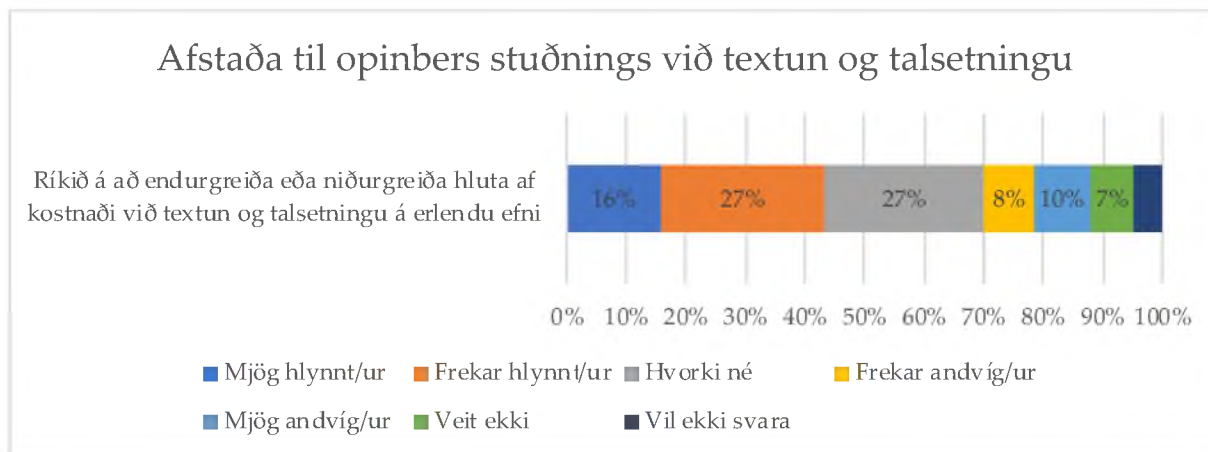
Talsetning á barnaefni kostar á bilinu 8-15 þúsund krónur mínútan, eða 500-800 þúsund krónur hver klukkustund. Nokkuð breitt kostnaðarbil helgast af mismunandi miklum fjölda persóna og tónlistaratriða. Textun kostar aftur á móti mun minna, eða um 25-30.000 krónur hver klukkustund.

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

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

### Afstaða almennings

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



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

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

### Niðurgreiðsla og forgangsröðun

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Niðurstaða

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

## 7. Undanþáguheimild vegna textunar og talsetningar

Tillaga F var svohljóðandi:

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

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

### Lög nr. 38/2011

#### 29. gr. Tal og texti á íslensku.

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

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

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

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

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

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

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

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

## Niðurstaða

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

## 8. Kaup ríkisins á auglýsingum

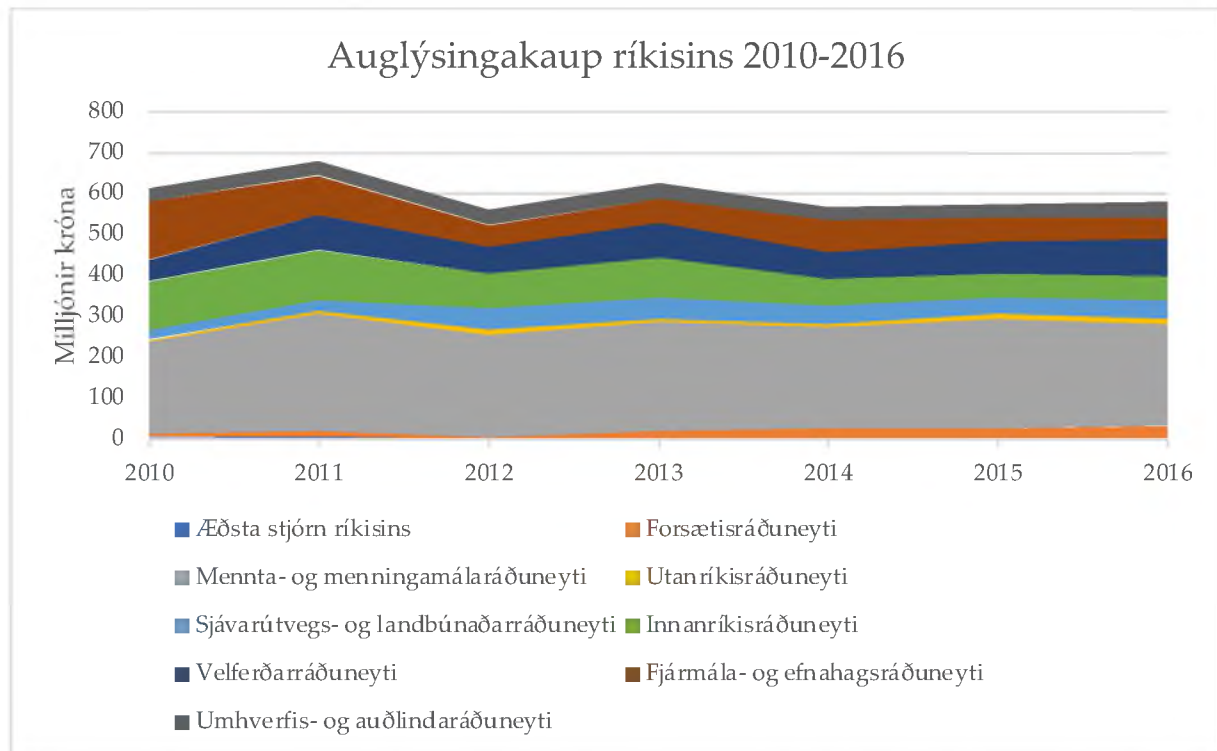
Í fyrri skýrslu var tillaga G svohljóðandi:

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

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

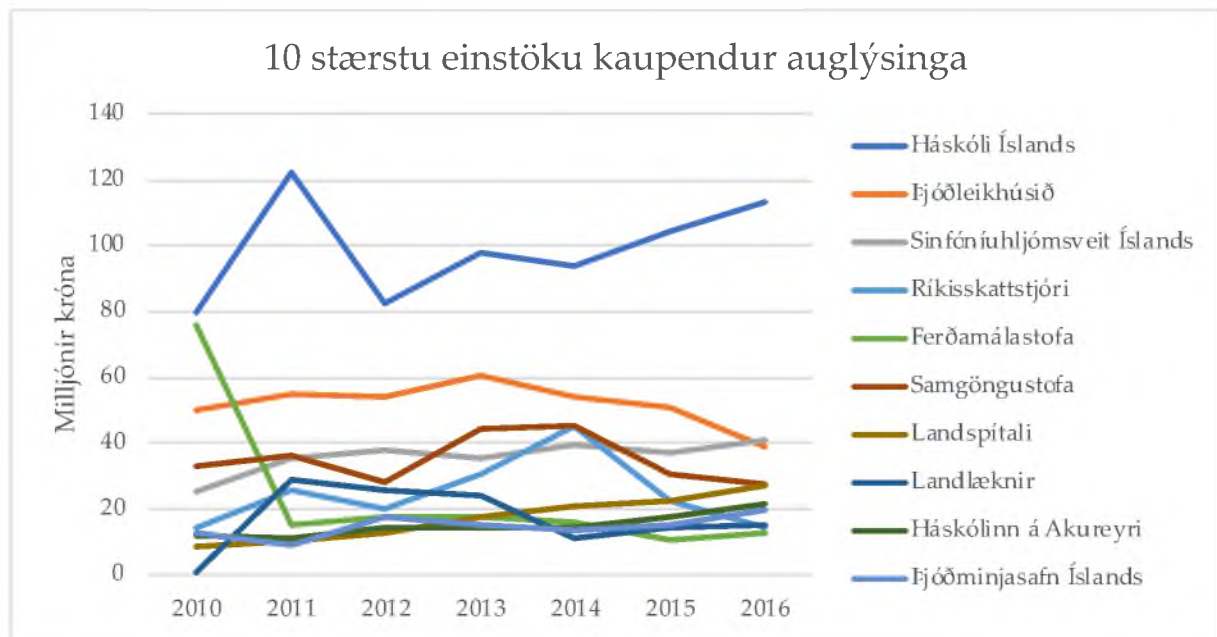
Ráðuneytin birta nú bókhald sitt á vefnum opinreikningar.is, þar sem hægt er að sjá einstaka reikninga, en bókunartexti er ekki sýndur nema að litlu leyti. Stefnt er að því að fjölga stofnunum sem birta bókhald sitt á vefnum. Þá er hægt að sækja upplýsingar um auglýsingakaup á rikisreikningur.is, en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

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



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

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



Mynd 24: 10 stærstu einstöku kaupendur auglýsinga.

## Birgjar

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Auglýsingar á samfélagsmiðlum í samhengi við heildarauglýsingakaup

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



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

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

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

### Niðurstöður og tillögur

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

## Viðauki: Spurningakönnun

### Inngangur

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

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

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

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

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

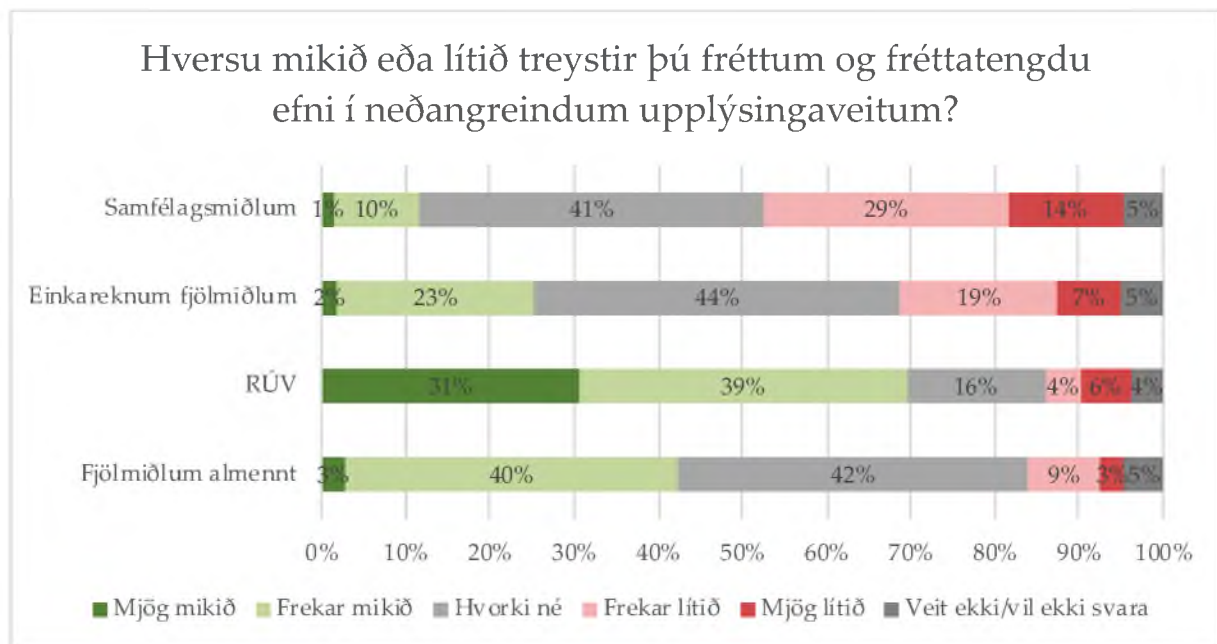
Að auki svöruðu þátttakendur spurningum um bakgrunn sinn, þ.e. kyn, aldur, búsetu, hjúskaparstöðu, menntun, stöðu á vinnumarkaði, starfsstétt, einstaklingstekjur, heimilistekjur og stjórnmalaskoðun.

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

---

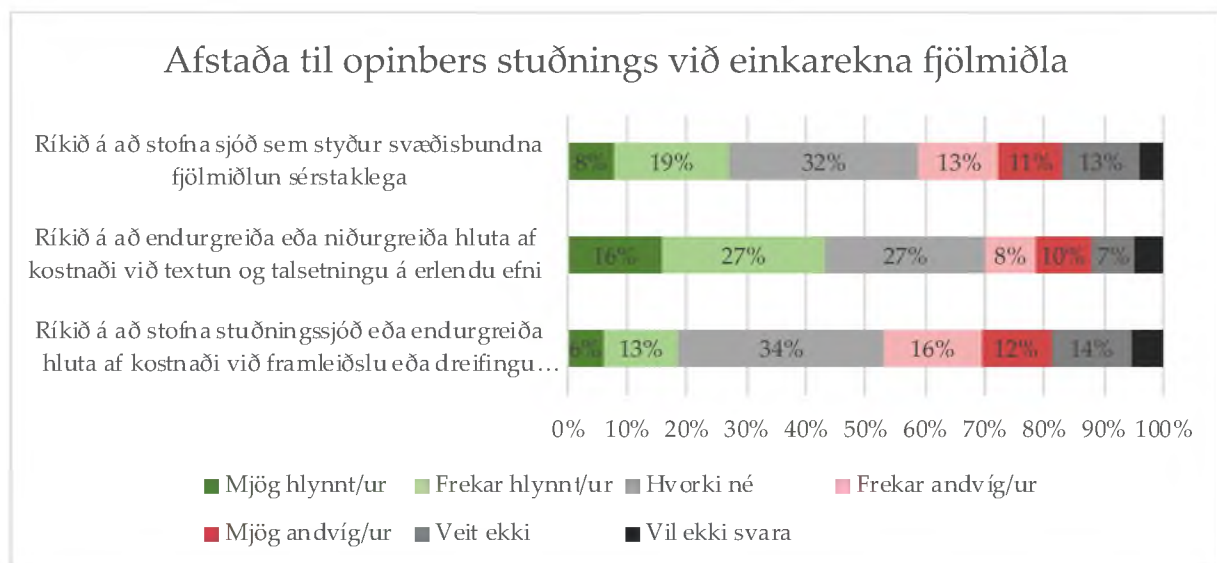
<sup>46</sup> <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/paying-for-news-2017/>

## Niðurstöður



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

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

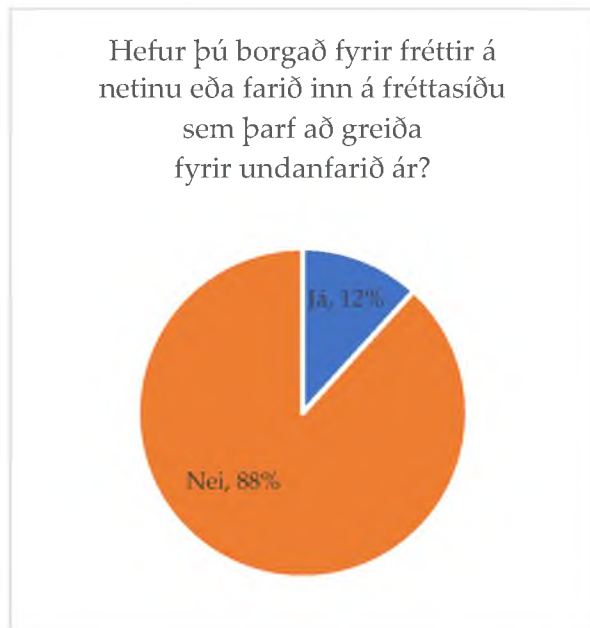


Mynd 27: Afstaða til opinbers stuðnings við einkaaðila. Spurt var: „Hversu hlynnt(ur) eða andvíg(ur) ertu eftirfarandi fullyrðingum?“ og fullyrðingarnar þrjár eru á myndinni.

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

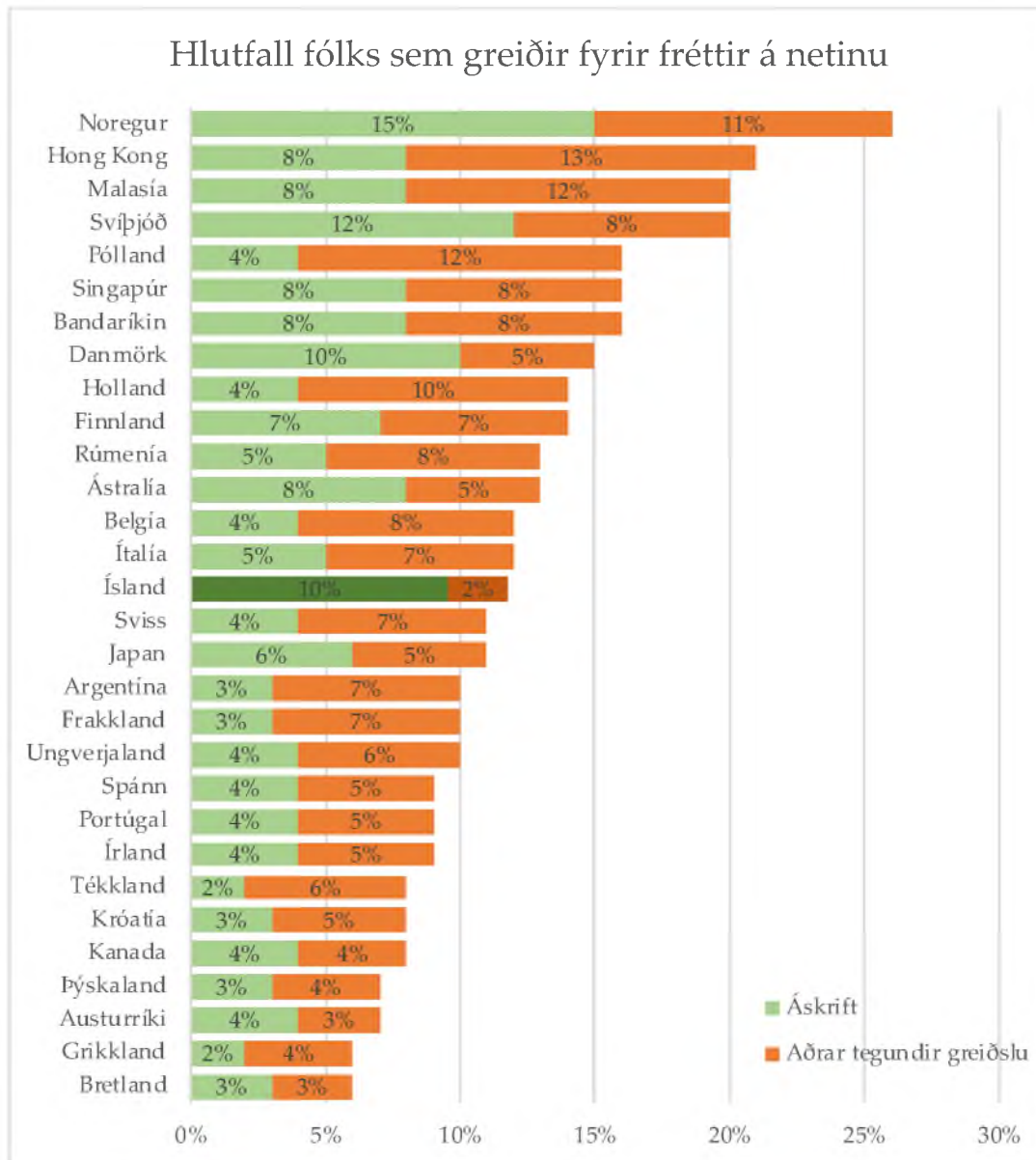


Mynd 28: Spurt var: „Hefur þú keypt (eða borgað) fyrir prentað dagblað síðustu vikuna? Þetta getur verið áskrift eða kaup á eintaki í lausasölu.“ Sýnd eru svör þeirra sem tóku afstöðu en 3% vildu annaðhvort ekki svara eða vissu ekki.



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

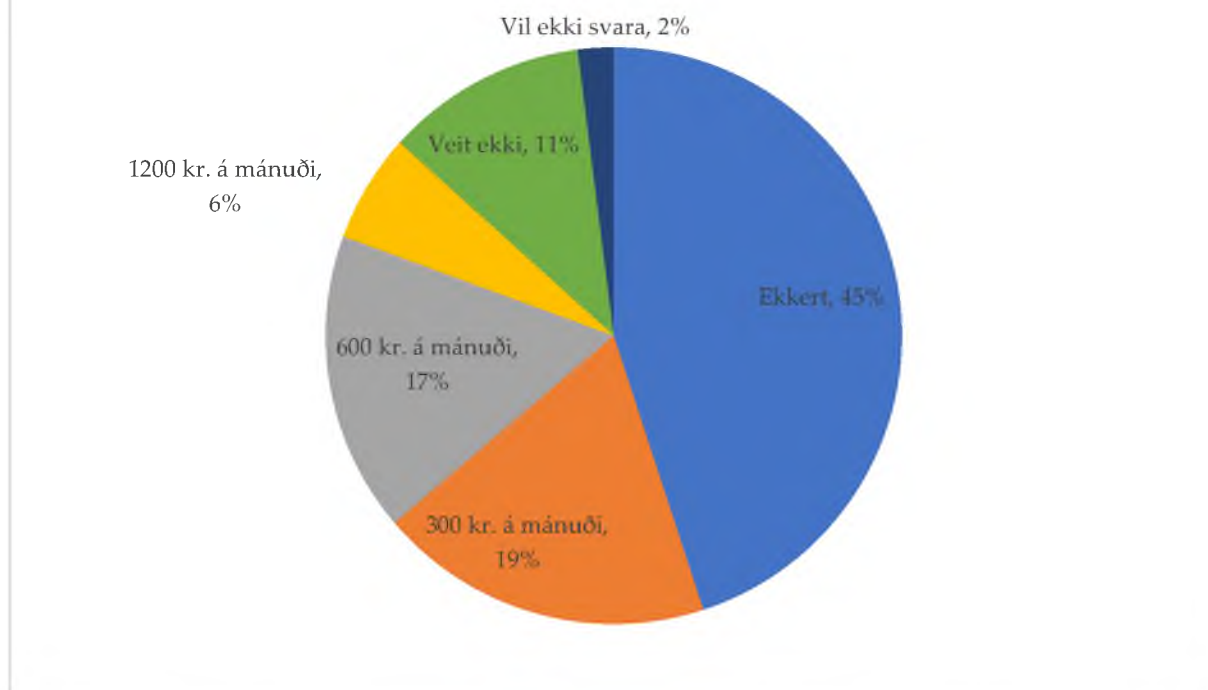
Mynd 28 sýnir að um 20% hefur borgað fyrir prentað dagblað síðustu vikuna, en þegar litið er til heils árs eru einungis 12% sem hafa greitt fyrir fréttir á netinu, eins og mynd 29 sýnir.



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

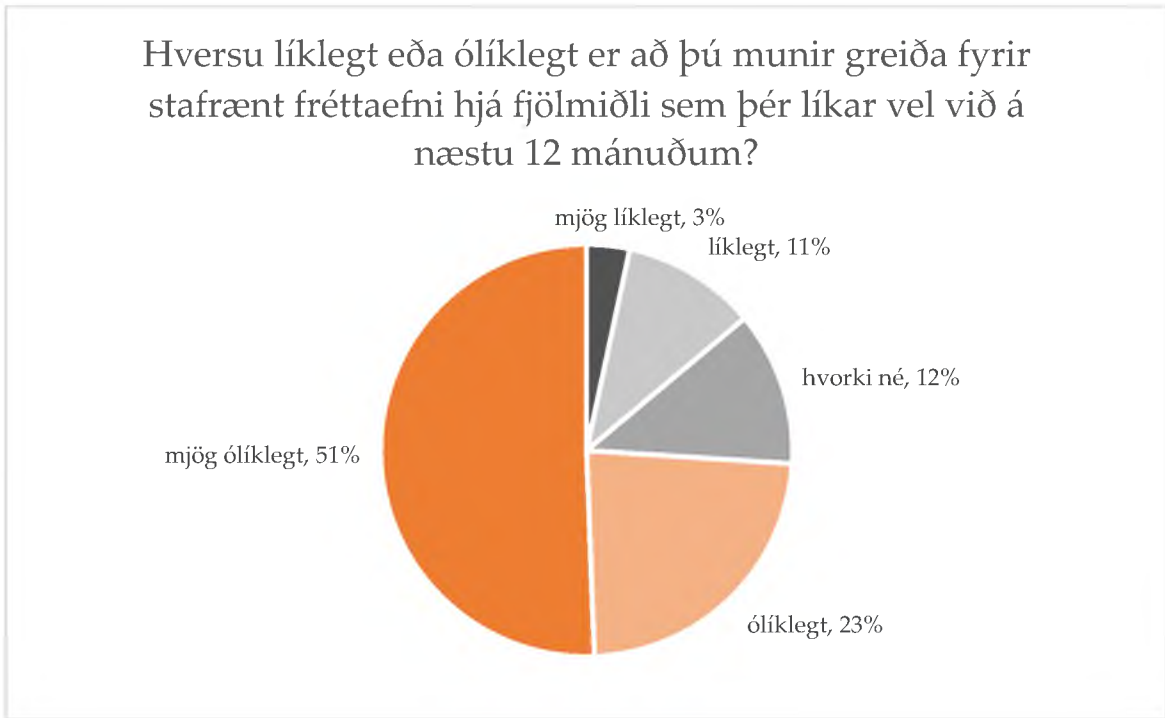
Íslendingar eru um miðbik þegar borið er saman hversu margir greiða fyrir fréttir á netinu. Nánustu nágrannaþjóðir okkar allar verja meira fé til þessa, eins og mynd 30 sýnir.

## Greiðsluvilji fyrir fréttir á netinu



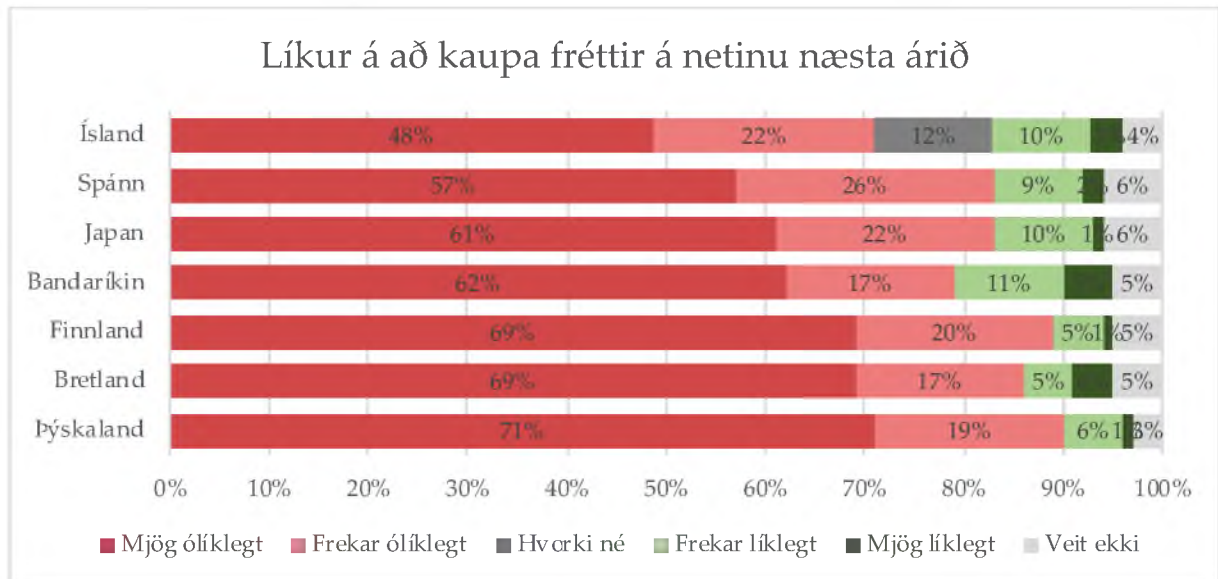
Mynd 31: Greiðsluvilji fyrir fréttir á netinu. Spurt var: „Hvað er hæsta verð sem þú værir tilbúin(n) að borga fyrir áskr.ft að fréttapjónustu sem er einungis á stafrænu formi (t.d. á netinu), til dæmis fyrir fullan aðgang að veflappi og stafrænum útgáfum prentmiðla?“ Allir voru spurðir.

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



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

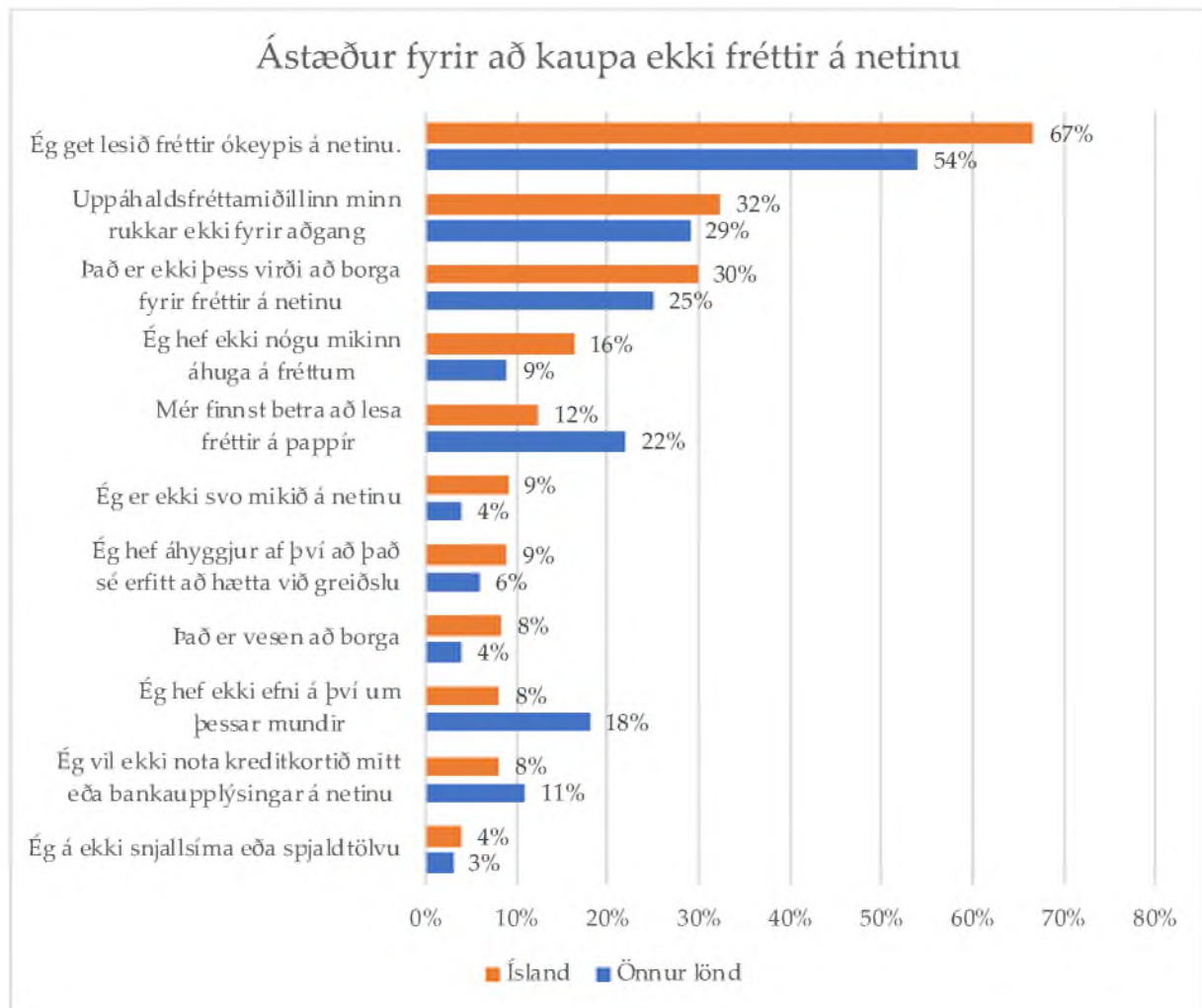
Mynd 32 sýnir hversu líklegt fólk telur að það muni greiða fyrir fréttir næsta árið. Langstærstur hluti telur það vera ólíklegt eða mjög ólíklegt.



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

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

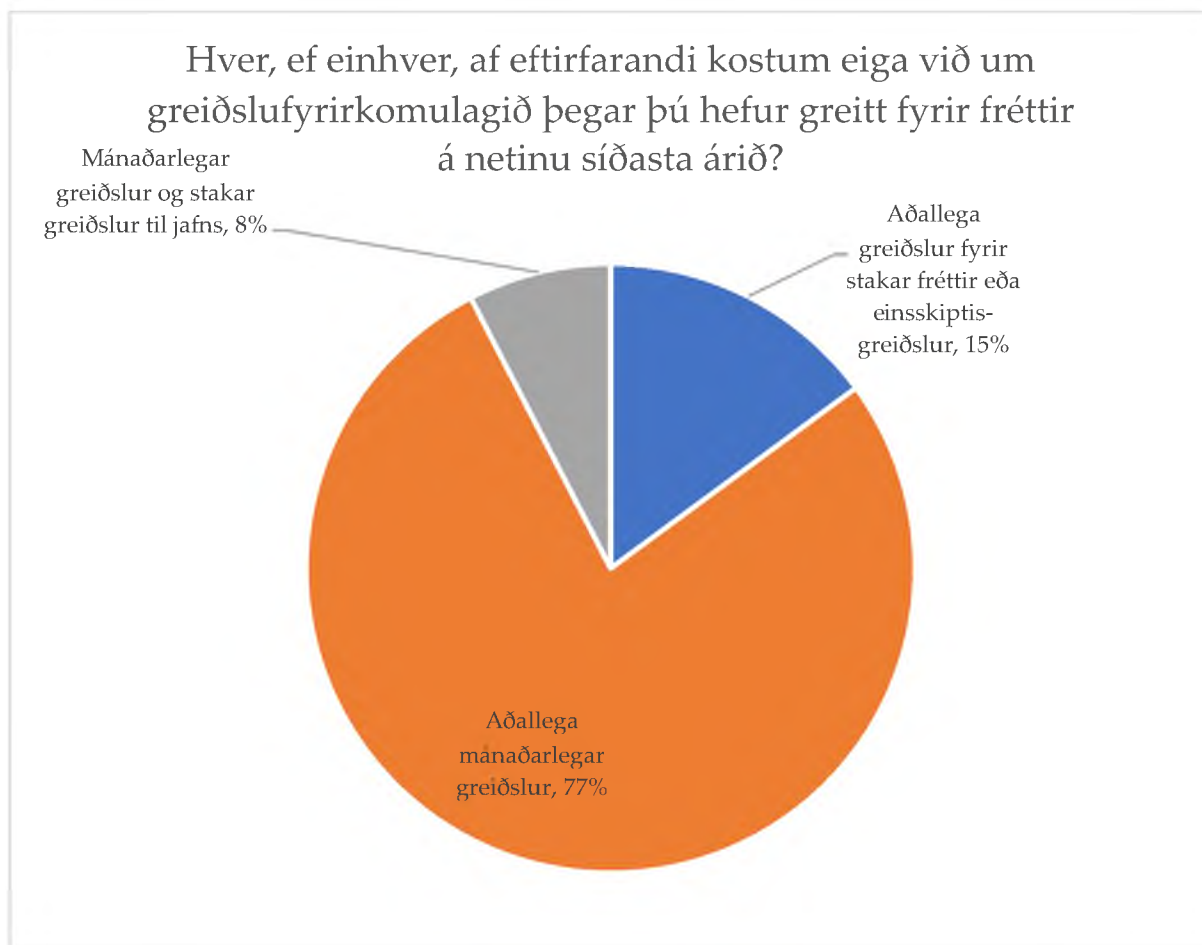
Mynd 33 sýnir niðurstöðurnar úr fyrri spurningu í samanburði við önnur lönd. Ólíkt fyrri mynd eru hér tekin með svör þeirra sem ekki tóku afstöðu til spurningarinnar. Vegna mistaka var í íslenskri útgáfu tekinn með kosturinn „hvorki né“ sem ekki hafði verið í erlendum útgáfum. Samanburðurinn ætti þó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



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

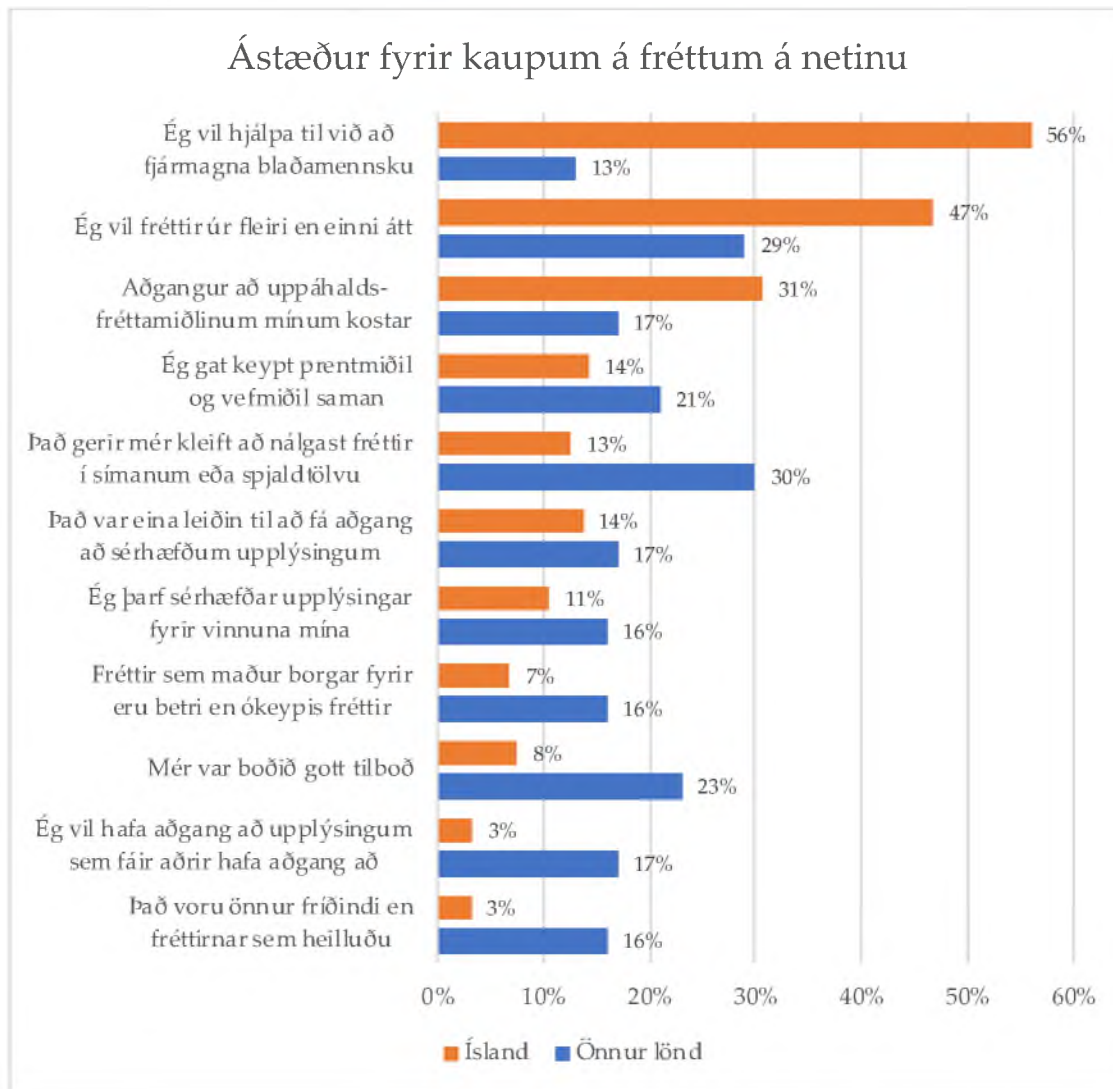
Mynd 34 sýnir ástæður fyrir því að svarendur kaupir ekki fréttir samanborið við önnur lönd. Ókeypis fréttir á netinu er langstærsta ástæðan fyrir því að fólk kaupir ekki efni og skýrir í raun svörin við tvo algengustu valkostina.





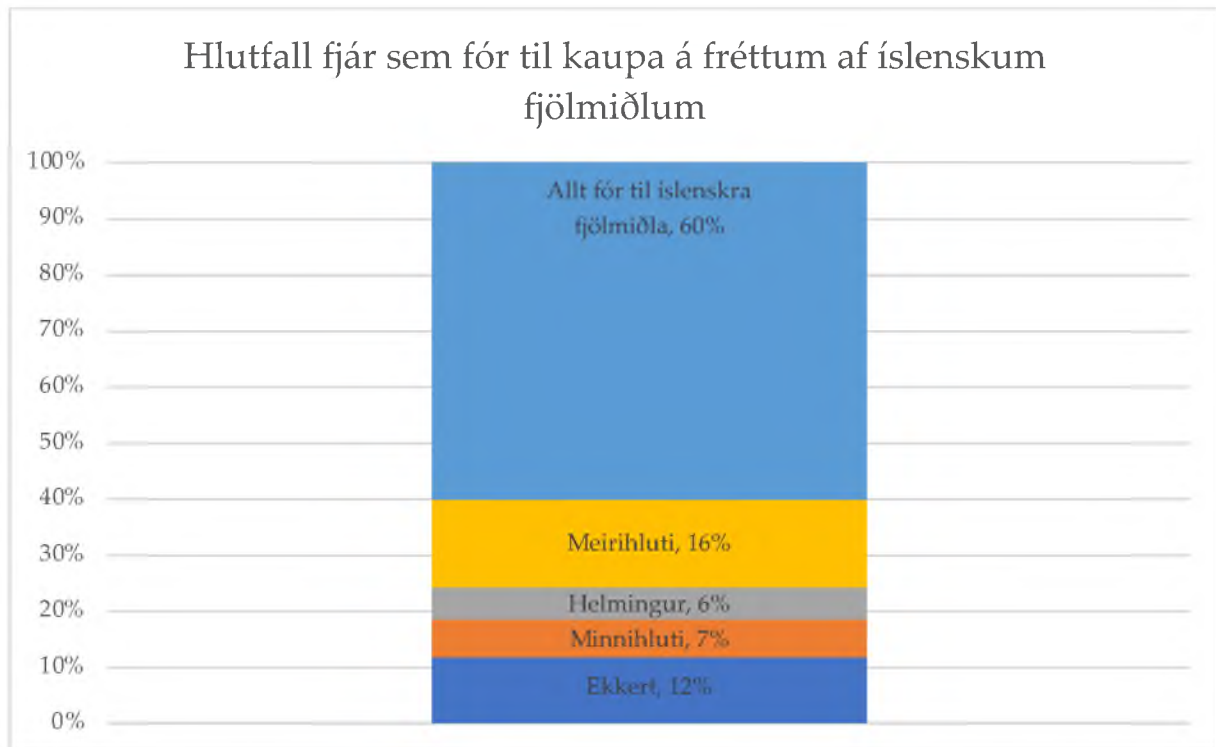
Mynd 35: Greiðslufyrirkomulag. Spurt var: „Hver, ef einhver, af eftirfarandi kostum eiga við um greiðslufyrirkomulagið þegar þú hefur greitt fyrir fréttir á netinu síðasta árið?“ Einungis voru spurðir þeir sem höfðu greitt fyrir fréttir á netinu, og eru undirliggjandi tölur því háðar meiri óvissu en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

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



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

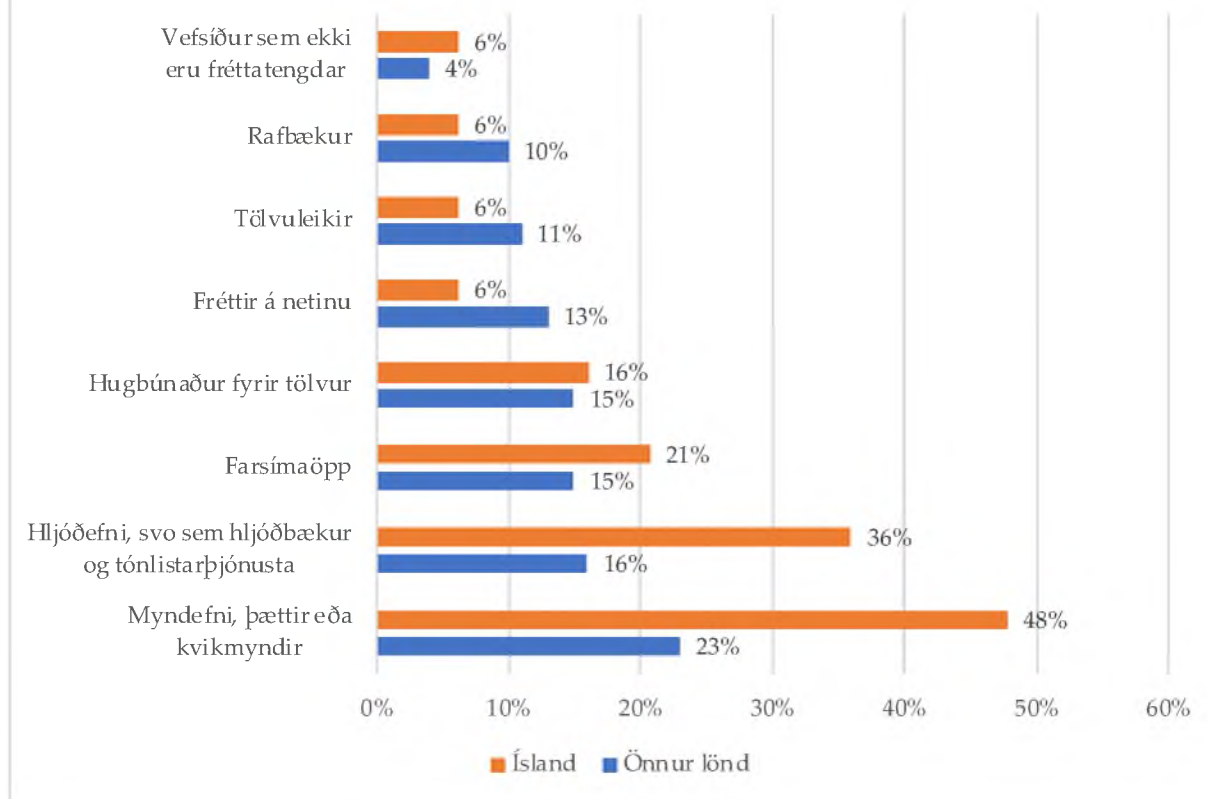
Mynd 36 sýnir ástæður fyrir kaupum á fréttum á netinu. Athygli er vakin á að þar sem einungis 12% keyptu fréttir á netinu voru fáir sem fengu þessa spurningu, og svörin því ekki jafnmarktæk og aðrar spurningar.



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

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

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



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

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



## FJÖLMIÐLANEFND

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis  
Skrifstofa Alþingis, nefnda- og greiningarsvið  
150 Reykjavík

Reykjavík 19. desember 2023  
Mál nr. 2023-240 / 0.4

**Efni: Umsögn Fjölmiðlanefndar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026.**

### 1.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 6. desember 2023, þar sem Fjölmiðlanefnd er gefinn kostur á að veita umsögn um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026, 511. mál.

Íslenska er þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi samkvæmt lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011. Stjórnvöld skulu tryggja að unnt sé að nota hana á öllum sviðum íslensks samfélags.

„Jákvætt viðhorf til íslensku í miðlum, menningu og listum skiptir miklu máli. Fjölmiðlar og efnisveitur, leiklist, ritlist og tónlist eru máttarstólparnir í miðlun á íslensku, bæði á frumsömdu efni og þýddu. Þar eru óþrjótandi tækifæri til nýsköpunar í máli og tilbrigða í málsniði og stíl og jafnframt til þess að viðhalda þekkingu á eldri birtingarmyndum málsins.“ Þetta er meðal þess sem fram kemur í endurskoðaðri málstefnu Íslenskrar málnefndar sem birt var á vef nefndarinnar í september 2021, eins og fram kemur í greinargerð með þingsályktunartillögu þeirri sem hér um ræðir. Í endurskoðaðri málstefnu segir enn fremur: „Líklega hefur aldrei verið jafnmikil fjölbreytni og jafnmikið framboð á menningarlegu efni í gegnum ólíka miðla og nú. Í ljósi þess hve mikilvæg þessi svið eru fyrir stöðu íslensku, ekki síst til mótunar á viðhorfum til málsins, þurfa allir sem sinna hvers kyns miðlun að vera meðvitaðir um þátt sinn í að efla tungumálið.“



## FJÖLMÍÐLANEFND

Fjölmiðlanefnd tekur undir þessi sjónarmið og fagnar því að fram sé komin tillaga í aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023-2026 um að gerð verði greining á umfangi og möguleikum fyrir aukna talsetningu og textun myndefnis á íslensku, með áherslu á börn og ungmenni og heyrnar- og sjónskerta. Textun er jafnframt mikilvæg fyrir þá íbúa sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Verði það gert með það fyrir augum að setja á laggirnar sjóð sem styrki talsetningu og textun, svo sem á vegum framleiðenda, fjölmiðlaveitna og kvikmyndahúsa.

Undir þessari aðgerð er Fjölmiðlanefnd tiltekin sem mögulegur samstarfsaðili við verkefnið. Fjölmiðlanefnd lýsir yfir vilja til að taka þátt í þeirri vinnu.

### 2.

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með lögum um fjölmiðla nr. 38/2011. Í 1. mgr. 29. gr. laga um fjölmiðla segir að fjölmiðlaveitur skuli eftir því sem við á efla íslenska tungu. Fjölmiðlar sem miðli hljóði og texta á íslensku skuli í því skyni marka sér málstefnu. Í 2. mgr. sömu greinar segir að hljóð- og myndefni á erlendu máli, hvort heldur sem því er miðlað í línulegri dagskrá eða eftir pöntun, skuli jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Ef brotið er gegn 29. gr. laga um fjölmiðla skal Fjölmiðlanefnd leggja stjórnvaldssekt á fjölmiðlaveitu, sbr. i-lið 1. mgr. 54. gr. laganna. Ef sakir eru miklar skulu ábyrgðarmaður, starfsmenn fjölmiðlaveitu eða stjórnarmenn sem framkvæma eða láta framkvæma brot gegn 29. gr. laga um fjölmiðla sæta sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ljóst er því að löggjafinn lítur það alvarlegum augum ef fjölmiðlaveitur sinna ekki skyldu sinni til að talsetja eða texta hljóð- eða myndefni á erlendu máli yfir á íslensku. Er það og í samræmi við það sem áður segir um mikilvægi þess að fjölmiðlar séu meðvitaðir um þátt sinn í því að efla íslenska tungu.

### 3.

Eins og fram kemur í umfjöllun í greinargerð sem fylgir þingsályktunartillögunni um 9. aðgerð aðgerðaáætlunarinnar, hafa íslenskir fjölmiðlar, sem texta og talsetja efni á íslensku, bent á að ákvæði laga um fjölmiðla um vernd íslenskrar tungu séu íþyngjandi vegna kostnaðar sem af því hlýst. Eru þau sjónarmið í samræmi við þau sem fram komu í skýrslu nefndar um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, sem skipuð var af mennta- og menningarmálaráðherra árið 2016 og skilað var til ráðherra í janúar 2018.<sup>1</sup> Nefndin lagði til að einkareknir fjölmiðlar

---

<sup>1</sup> [Rekstrarumhverfi fjölmiðla\\_25. janúar 2018.pdf \(stjornarradid.is\)](#)



## FJÖLMÍÐLANEFND

sem falla undir gildissvið laga um fjölmiðla gætu sótt um endurgreiðslur til að mæta kostnaði af lögbundinni textun og talsetningu yfir á íslensku.

Í greinargerð Fjölmiðlanefndar til mennta- og menningarmálaráðherra sem unnin var í kjölfar útgáfu skýrslu nefndarinnar um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla og gefin var út í ágúst 2018, voru gerðar tillögur að nánari útfærslu stuðnings við fjölmiðla við textun og talsetningu, þ.e. að hann gæti verið annað hvort í formi endurgreiðslu tiltekins hlutfalls af kostnaði eða sem styrkir. Umfjöllun um útfærsluna er að finna í 6. kafla greinargerðarinnar.<sup>2</sup> Fjölmiðlanefnd bendir á að líta megi til hennar við mótun 9. aðgerðar áætlunarinnar sem hér er til umfjöllunar.

Fjölmiðlanefnd er reiðubúin að mæta á fund til allsherjar- og menntamálanefndar til að fara yfir framangreinda umsögn verði þess óskað.

Fyrir hönd Fjölmiðlanefndar,

Þóra Jónsdóttir  
lögfræðingur

Elfa Ýr Gylfadóttir  
framkvæmdastjóri

---

<sup>2</sup> Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla - Greinargerð Fjölmiðlanefndar - ágúst 2018

Allsherjar- og menntmálanefnd  
Nefndarsvið skrifstofu Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 19. desember 2023  
511. mál, þingsályktunartillaga  
154. löggjafarþing 2023–2024

## **Efni: Umsögn Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026.**

Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) fagnar aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023-2026.

Í lið 1 er komið inn á að aðgengi fullorðinna innflytjenda að íslenskunámi verði aukið með eflingu starfstengdrar íslenskufræðslu og talþjálfunar samhliða starfi. Mikilvægt er að huga að fyrirkomulagi og samræmi í aðferðafræði í þessu samhengi til að tryggja gæðin. Það getur meðal annars falist í því að þjálfar tungumálamentora innan fyrirtækja og stofnana sem hafa það hlutverk að styðja við innflytjendur þegar kemur að þjálfun tungumálsins á vinnustaðnum ([The use of language mentors to enhance employment in Norway | EPALÉ \(europa.eu\)](#)) líkt og unnið er að í Svíþjóð og Noregi. Einnig væri gagnlegt að útbúa starfstengda orðalista til að samnýta á milli fyrirtækja og stofnana líkt og Hæfnisetur ferðaþjónustunnar hefur unnið að í samstarfi við atvinnugreinina ([Fagorðalistar - Hæfnisetur ferðaþjónustunnar \(haefni.is\)](#)).

Um leið og FA fagnar að vera samstarfsaðili í *Sambætting íslensku og erlendra móðurmála á fagtengdum grunnnámskeiðum starfsfólks í heilbrigðis-, félags- og umönnunargreinum* (töluliður 15), saknar FA þess að vera ekki með sama hætti tiltekin sem mögulegur samstarfsaðili þegar kemur að því að efla íslenskuhæfni starfsfólks í leik- og grunnskólum og frístundastarfi (töluliður 14). Námskránnar Leikskólaliði og stuðningsfulltrúi (brúarnám) hafa verið kenndar hjá samstarfsaðilum FA frá árinu 2009 og eining fer fram raunfærnimat á mótum þessum námskrám. FA hefur auk þess skrifað og fengið vottaðar fjölmargar námskrár sem nýtast innflytjendum á vinnumarkaði.

Í könnun sem FA gerði haustið 2023 meðal fræðsluaðila sem þiggja framlög úr Fræðslusjóði kom fram að á árinu sóttu yfir eitt hundrað nemendahópar, sem hafa íslensku sem annað tungumál, vottaðar námsleiðir sem skrifaðar voru af FA. Hjá samstarfsaðilum FA liggur dýrmæt þekking og reynsla þegar kemur að kennslu, raunfærnimati og ráðgjöf fyrir innflytjendur (viðauki 1).

FA vill vekja athygli á að allir fræðsluaðilar sem njóta framlags úr Fræðslusjóði verða að vera með gæðavottun. Byggir vottun þeirra á EQM / EQM+ gæðakerfinu sem er sérstaklega hannað með kröfur og þarfir fræðslufyrirtækja í framhaldsfræðslu eða á almennum markaði, í huga. eru þar tvær leiðir í boði; EQM fyrir fyrirtæki sem eru eingöngu með fræðslu á sínum snærum og svo EQM+ fyrir þau fyrirtæki sem til viðbótar við fræðslu eru einnig með náms- og starfsráðgjöf og raunfærnimat. Úttektir á vegum óháðs, utanaðkomandi matsaðila, fara reglulega fram hjá þeim fyrirtækjum sem sækjast eftir vottun.



Þegar kemur að hæfni kennara í íslenskunámi fyrir fullorðna innflytjendur er mikilvægt að huga að kennslufræði fullorðinna, kennslu ólíkra nemendahópa, menningarmæmi, samhengi og fjölbreyttu námsefni.

Framhaldsfræðslunnar er ekki getið í tölulíð 5 um sameiginlegt fjarnám í íslensku sem öðru máli. Er það miður, því innan framhaldsfræðslunnar er víðtæk reynsla til staðar. Bæði af kennslu í fjarnámi, en einnig í að ná til innflytjenda, einkum fullorðinna einstaklinga á vinnumarkaði.

F.h. Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins

Hildur Betty Kristjánsdóttir, framkvæmdastjóri

## Viðauki 1

### Innflytjendur innan framhaldsfræðslu á Íslandi, 2017-2022: Stutt samantekt

Hér er stutt samantekt á notkun innflytjenda í framhaldsfræðslu á Íslandi. Notast við sérvinnslugögn sem tekin voru út úr gagnagátt INNU í mars 2023 og notuð til þess að keyra tölfraðilegar sérvinnslur.

#### Aðferðir

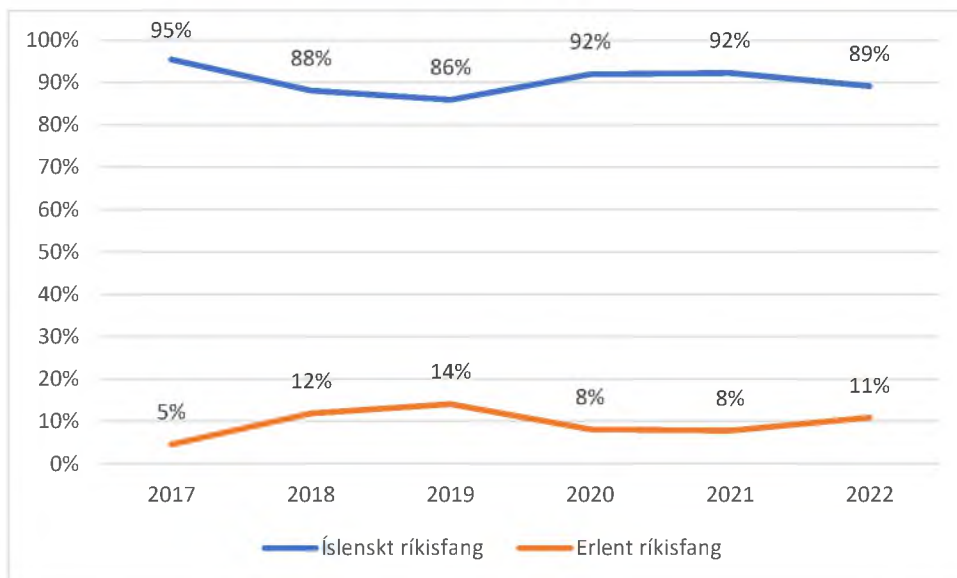
Í mars (2023) voru gagnaskrár um raunfærnimat og námskrár FA fyrir árin 2017-2022 sótt í Innu, skýrsluvef um skráningu í nám og skipulag náms hérlandis. Kennitölur voru notaðar til að keyra skránar tvær saman og gera einn gangagrunn yfir feril fólks sem var skráð í raunfærnimat og/eða námskrár FA á tímabilinu. Í samræmi við persónuvernd voru kennitölur ekki notaðar við greiningu gagnanna og niðurstöður því á engan hátt persónugreinanlegar.

Niðurstöðurnar ber að taka með þeim fyrirvara að fyrir kemur misbrestur á skráningum í Innu en að ekki voru tók á að leiðréttu slíka misbresti nema að hluta. Því má gera ráð fyrir að einhver skekkjumörk séu í niðurstöðum.

Í tölfraðivinnslunni var þeim sem fóru í raunfærnimat skipt upp í fjóra flokka; almennar bóklegar greinar, iðngreinar, starfsnám og viðmið atvinnulífsins. Það er sama flokkun og notuð er í opinberri tölfraði FA. Þau sem tóku einhverja námskrá FA var skipt upp í sex flokka, þrjá starfstengda og þrjá almenna. Starfstengdu flokkarnir þrír eru: smiðjur, brúarnám (nám með námslok) og almennt starfstengt nám en almennu flokkarnir eru: bóklegt nám, nám fyrir fólk með annað móðurmál en íslensku og nám til sjáfstyrkingar einstaklingsins.

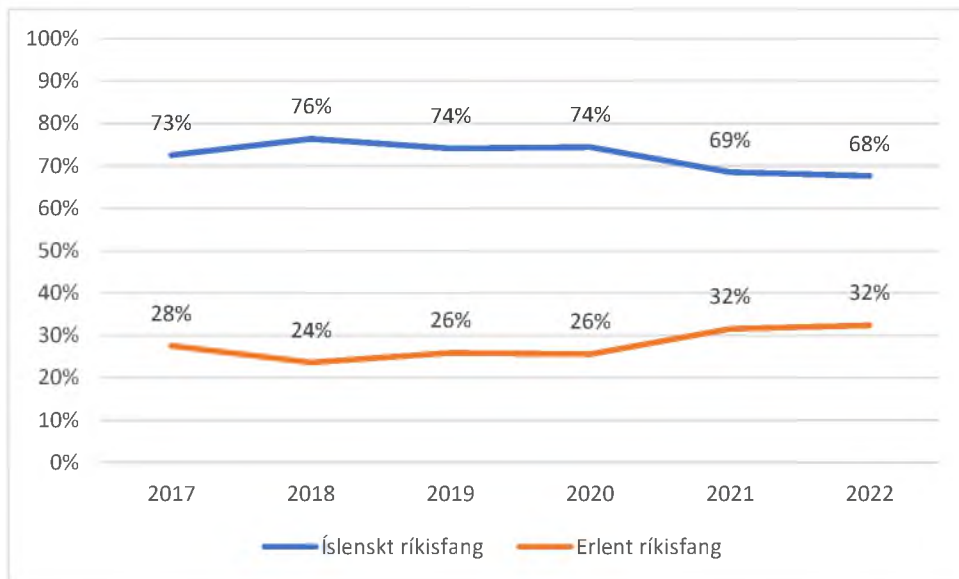
#### Niðurstöður

Myndir 1 og 2 sýna hlut innflytjenda í raunfærnimati og námskrám FA eftir árunum 2017-2019. Mynd 3 birtir síðan hlut innflytjenda í ráðgjöf innan framhaldsfræðslukerfisins árin 2019-2022. Athuga skal að mynd 3 byggir á gögnum úr gagnagrunni FA en ekki á sérvinnslugögnunum sem hér er annars unnið með.



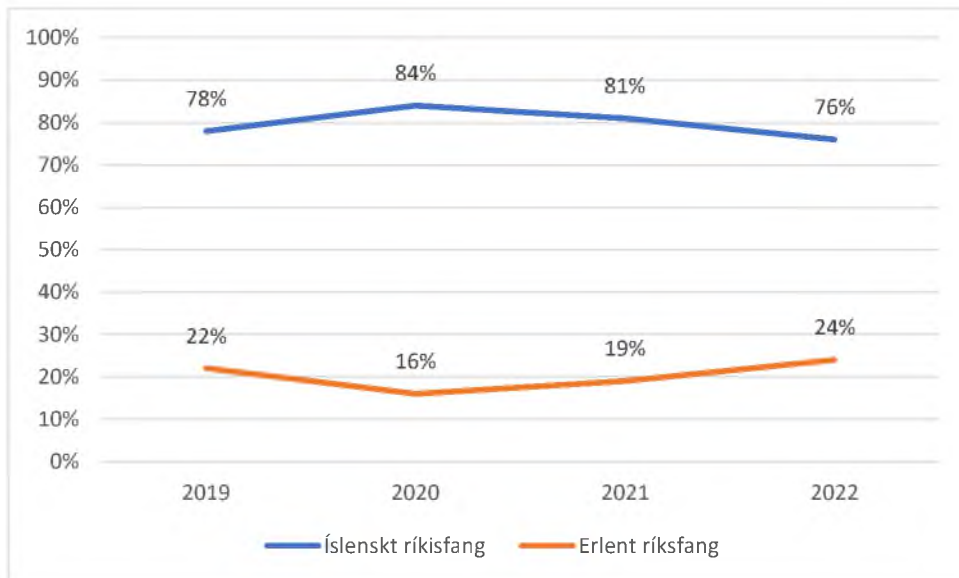
Mynd 1. Hlutfall í raunfærnimati, eftir ríkisfangi, 2017-2022

Mynd 1 sýnir að hlutur innflytjenda í raunfærnimati hefur vaxið á tímabilinu sem er til skoðunar þó svo aukingin sé ekki verið línuleg. Hluturinn var lægstur 2017, eða 5%, fór í 14% 2019, dalaði í 8% COVID-árin 2020 og 2021 en var komin upp í 11% árið 2022.



Mynd 2. Hlutfall í námskrám FA, eftir ríkisfangi, 2017-2022.

Mynd 2 sýnir að hlutur innflytjenda í námskrám FA hefur aukist á tímabilinu þó aukingin hafi ekki verið línuleg. Hluturinn var lægstur 2018, eða 24% en var komin í 32% árið 2021 og hélst sá sami árið 2022.



Mynd 3. Hlutfall í ráðgjöf eftir ríkisfangi, 2019-2022\*

\*Tölur koma úr gagnagrunni FA, ekki sérvinnslugrunninum.

Mynd 3. sýnir að hlutur innflytjenda í ráðgjöf innan fullorðinsfræðslu var á bilinu 16% -24% árin 2019-2022. Hlutfallið var 22% árin 2019, dalaði í 16% og 19% COVID-árin 2020 og 2021 en var komin í 24% árið 2024. ATH - þessar tölur koma úr almenna gagnagrunni FA en ekki sérvinnslugagnagrunninum.

Tafla 1. Algengustu raunfærnimatsbrautir eftir innflytjendastöðu, 2017-2022

Íslenskt ríkisfang (hlutfall af öllum með íslenskt ríkisfang)	Erlent ríkisfang (hlutfall af öllum með erlent ríkisfang)
Húsasmíði (10,2%)	Fiskitækni (27,7%)
Rafvirkjun (8,6%)	Húsasmíði (9,3%)
Almenn starfshæfni (7,9%)	Verslunarfulltrúi (7,1%)

Eins og tafla 1. sýnir þá er ákveðinn munur á algengustu fögum raunfærnimats meðal fólks með íslenskt ríkisfang og fólks með erlent ríkisfang. Húsasmíði, rafvirkjun og almenn starfshæfni eru algengustu fög meðal íslenskra ríkisborgara og er hlutur þeirra brauta nokkuð jafn (10,2% - 7,9%). Fiskitækni er hins vegar langalgengasta fag raunfærnimats meðal fólks með erlend ríkisfang. Ríflega fjórðungur, eða 27,7%, innflytjenda fóru í raunfærnimat í þeirri grein, en 9,3% í húsasmíði og 7,1% í verslunarfulltrúa.

Tafla 2. Algengustu námskrár FA eftir stöðu innflytjenda, 2017-2022

Íslenskt ríkisfang (hlutfall af öllum með íslenskt ríkisfang)	Erlent ríkisfang (hlutfall af öllum með erlent ríkisfang)
Menntastoðir (25,4%)	Grunnnám f. fiskvinnslufólk (20,7%)
Smiðja (9,6%)	Að lesa og skrifa á íslensku (18,8%)
Skrifstofuskólinn (9,3%)	Íslensk menning og samfélag (10,9%)
Stökkpallur (8,3%)	Stökkpallur (8%)
Sölu- og markaðsnám (6,8%)	Meðferð matvæla (7%)

Tafla 2. sýnir verulegan mun á algengustu námskrám FA meðal fólks með íslenskt ríkisfang og fólks með erlent ríkisfang. *Menntastoðir* (25,4%) eru algengasta námskrá meðal fólks með íslenskt ríkisfang en *Grunnnám fyrir fiskvinnslufólk* (20,7%) meðal fólks með erlent ríkisfang. *Smiðja* (9,6%) og *Skrifstofuskólinn* (9,3%) eru síðan í öðru og þriðja sæti hjá íslenskum borgurum en nám sem beinist sérstaklega að fólki með annan bakgrunn en íslenskan verma annað og þriðja sæti meðal erlendra, þ.e. námskrárnar *Að lesa og skrifa á íslensku* (18,8%) og *Íslensk menning og samfélag* (10,9%). *Stökkpallur* er í fjórða sæti hjá báðum hópum en *Sölu- og markaðsnám* vermir fimmta sætið hjá Íslendingum en *Meðferð matvæla* hjá innflytjendum.

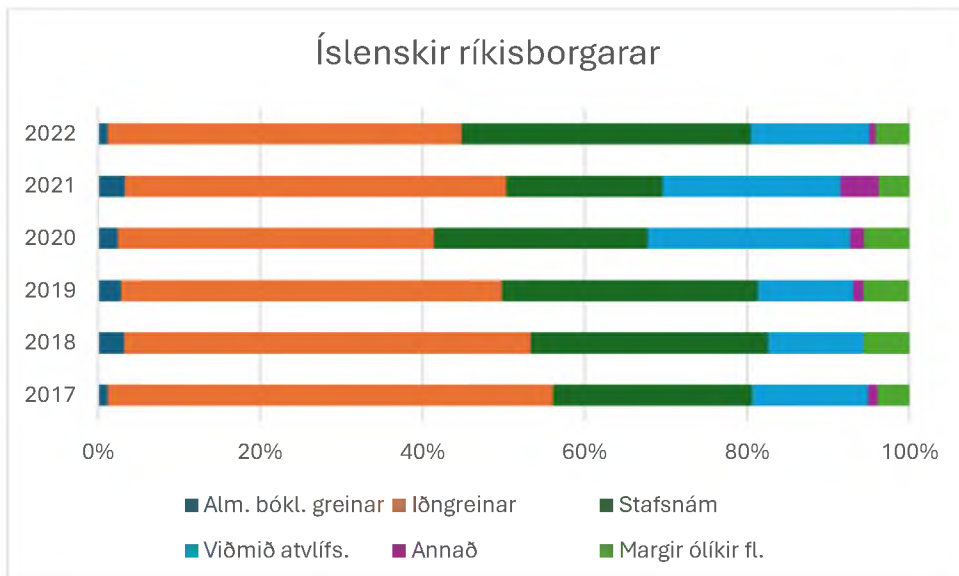
Töflur 4 og 5 sýna hlutfallslega dreifingu flokka raunfærnimats eftir árum, annars vegar meðal íslenskra og hins vegar meðal erlendra ríkisborgara. Til að auðvelda samanburð eru töflurnar birtar á myndrænan hátt í myndum 4 og 5.

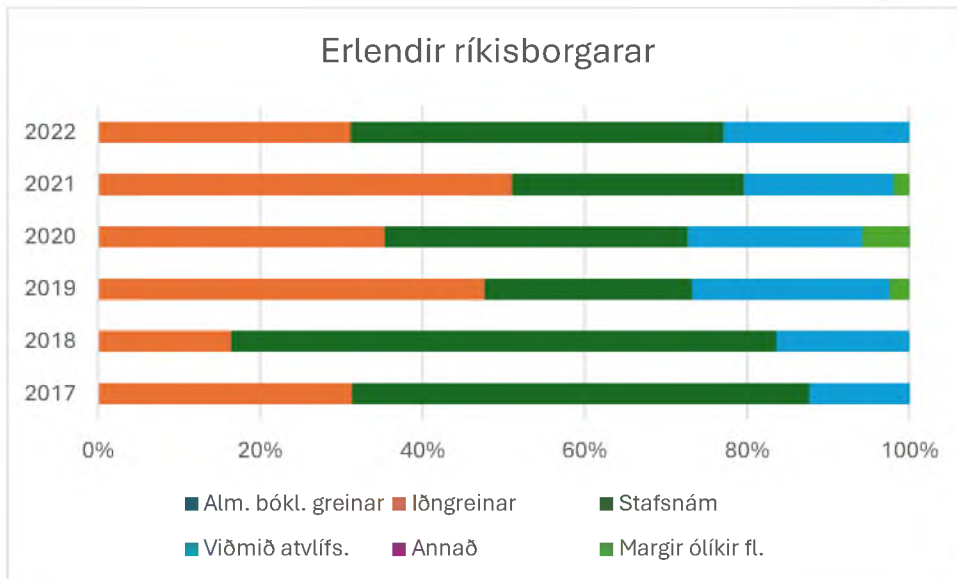
Tafla 4. Hlutfallsleg dreifing raunfærnimats meðal íslenskra ríkisborgara, eftir árum

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alm. bókl. greinar	1%	3%	3%	2%	3%	1%
Iðngreinar	55%	50%	47%	39%	47%	44%
Stafsnám	25%	29%	32%	26%	19%	36%
Viðmið atvlífs.	14%	12%	12%	25%	22%	15%
Annað	1%	0%	1%	2%	5%	1%
Margir ólíkir fl.	4%	6%	6%	6%	4%	4%

Tafla 5. Hlutfallsleg dreifing raunfærnimats meðal erlendra ríkisborgara, eftir árum

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alm. bókl. greinar	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Iðngreinar	31%	16%	48%	35%	51%	31%
Stafsnám	56%	67%	26%	37%	29%	46%
Viðmið atvlífs.	13%	16%	24%	22%	18%	23%
Annað	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Margir ólíkir fl.	0%	0%	2%	6%	2%	0%





Myndir 4 og 5. Hlutfallsleg dreifing raunfærnimatsflokka meðal íslenskra og meðal erlendra ríkisborgara eftir árum, myndræn sýn á töflur 4 og 5.

Myndir 4 og 5 leiða í ljós þó nokkurn mun á hlutfallslegri dreifingu raunfærnimats meðal íslenskra ríkisborgara annars vegar og meðal erlendra ríkisborgara hins vegar. Fyrst er að nefna að enginn erlendur ríkisborgari var skráður í raunfærnimat í almennum bóklegum greinum á skoðuðu tímabili á meðan 1%-3% íslenskra ríkisborgara fengu mat í þessum greinum. Að jafnaði eru íslenskir ríkisborgar líka frekar skráðir í marga ólíka flokka heldur en þeir erlendu, þannig var enginn erlendur ríkisborgari skráður í marga flokka árin 2017, 2018 og 2022 og aðeins árið 2020 var hlutfallið jafnhátt meðal íslenskra og erlendra ríkisborgara. Þá sýna myndirnar að það er meiri hreyfing á hlutfallslegu dreifingunni á milli ára hjá erlendum en íslenskum ríkisborgurum. Tölurnar sýna að til jafnar sækja hlutfallslega fleiri íslenskir en erlendir ríkisborgarar í raunfærnimat í iðngreinum en hlutfallsega fleiri erlendir en íslenskir raunfærnimat í starfsnámi.

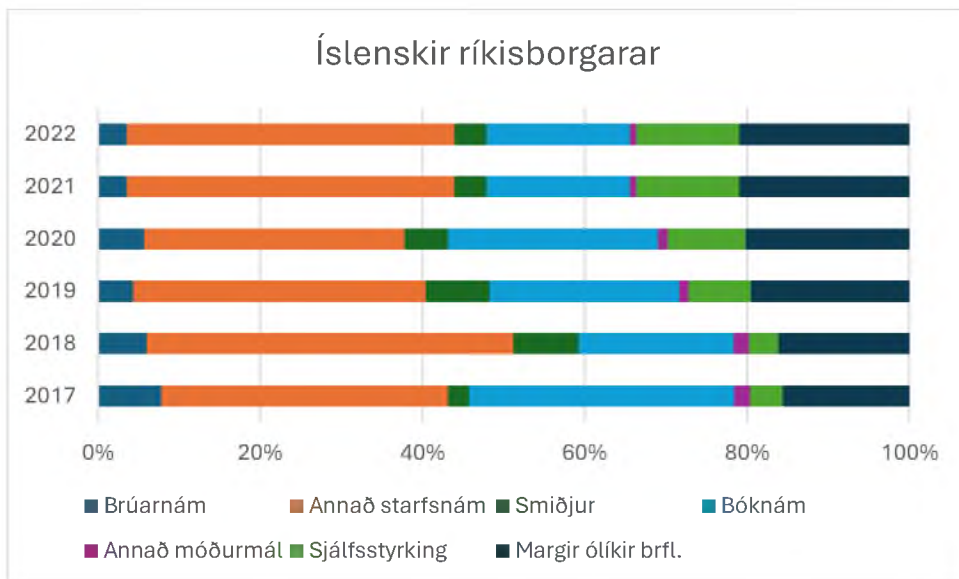
Töflur 6 og 7 sýna hlutfallslega dreifingu flokka námskráa meðal annars vegar íslenskra og og hins vegar erlendra ríkisborgara eftir árum. Til að auðvelda samanburð eru töflunar síðan birtar á myndrænan hátt í myndum 6 og 7.

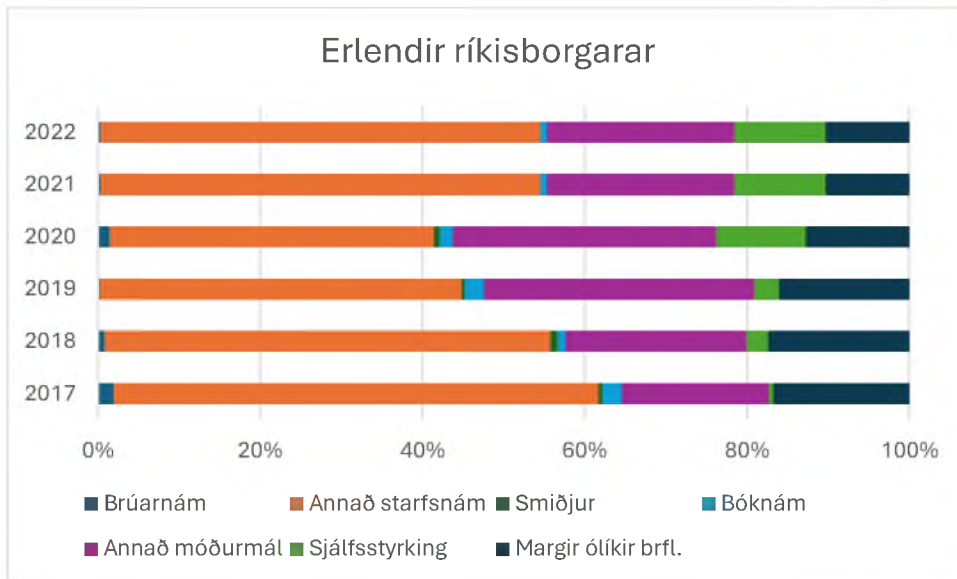
Tafla 6. Hlutfall flokka námskráa meðal íslenskra ríkisborgara, eftir árum

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brúarnám	7,8%	6,0%	4,3%	5,7%	3,5%	3,5%
Annað starfsnám	35,3%	45,2%	36,1%	32,1%	40,4%	40,4%
Smiðjur	2,6%	8,0%	7,9%	5,3%	3,9%	3,9%
Bóknám	32,6%	19,1%	23,3%	25,9%	17,7%	17,7%
Íslenska samfélag og	2,0%	1,9%	1,2%	1,2%	0,8%	0,8%
Sjálfsstyrking	4,0%	3,6%	7,6%	9,6%	12,6%	12,6%
Margir ólíkir brfl.	15,6%	16,2%	19,6%	20,2%	21,0%	21,0%

Tafla 7. Hlutfall flokka námskráa meðal erlendra ríkisborgara, eftir árum

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brúarnám	1,9%	0,8%	0,2%	1,4%	0,3%	0,3%
Annað starfsnám	59,7%	55,0%	44,6%	40,0%	54,2%	54,2%
Smiðjur	0,5%	0,8%	0,4%	0,7%	0,0%	0,0%
Bóknám	2,4%	1,0%	2,4%	1,6%	0,8%	0,8%
Íslenska samfélag og	18,1%	22,3%	33,3%	32,5%	23,1%	23,1%
Sjálfsstyrking	0,5%	2,7%	3,1%	11,0%	11,3%	11,3%
Margir ólíkir brfl.	16,8%	17,4%	16,1%	12,8%	10,3%	10,3%





Myndir 6. og 7. Hlutfallsleg dreifing flokka námskráa meðal íslenskra og meðal erlendra ríkisborgara eftir árum. Myndræn sýn á töflur 6 og 7.

Myndir 6 og 7 sýna þónokkurn mun á hlutfallslegri dreifingu flokka námskráa meðal íslenskra ríkisborgara annars vegar og meðal erlendra ríkisborgara hins vegar. Munar þar helst um að á árunum 2017-2022 sóttu 18% - 32% erlendra ríkisborgara námsleiðir sem sérstaklega eru sniðnar að fólki með annað móðurmál en íslensku á meðan hlutfallið er einungis 1% - 2% á meðal íslenskra ríkisborgara. Einnig er hlutur bóknáms hlutfallslega - og áberandi - lægri á meðal erlendra ríkisborgara en á meðal íslenskra en hlutur starfsnáms hins vegar hlutfallslega meiri. Þá sýna myndirnar þónokkra hreyfingu á hlutfallslegu dreifingunni á milli ára hjá báðum hópum.



## 511. mál frá nefnda- og greiningarsviði Alþingis • Umsögn

### Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023–2026. Umsögn frá Háskólasetri Vestfirðna

Bakgrunnur: Háskóla- og Háskólasetur Vestfirðna hefur áralanga reynslu af kennslu í íslensku fyrir skiptinema, sem er lotunám með töluvert hraðri framvindu og metnaðarfullum nemendum. Stuðst var frá byrjun við samevrópska tungumálarammann í öllum námskeiðslýsingum og prófum.

Háskóla- og Háskólasetur Vestfirðna lítur mjög jákvæðum augum á öll atriðin í fyrirliggjandi tillögu til þingsályktunar.

Háskóla- og Háskólasetur Vestfirðna hefur líka hrundið af stað átakið Gefum íslensku séns sem hvetur til notkunar á íslensku, þó ófullkomin væri. Skýringar á því að íslenskan sé ekki alltaf notuð þar sem hægt væri nú þegar eru vissulega margþætt, en ein ástæða er þó að ekki sé gerður skýr greinarmunur á færniþáttum og snýst þessi ábending um það. Hún á sérlega við liði 3, 17 og 18, en eru í raun grundvallaratriði sem gildir fyrir alla liði:

#### **Skerpa á að færniþáttaskiptingin og þrepaskiptingin eru óháð hvorri annarri**

Það er sérlega ánægjulegt að líta skuli til tungumálarammans enda margreynt kerfi. Hér mætti skerpa betur á að tungumálaramminn er ekki bara skýrt þrepaskipt, heldur líka færnisþáttur. Færniþáttirnir fimm eru nefndir í lið 3 "Um 3. aðgerð". Það er hins vegar ekki sérlega tekið fram að það er stefna evrópska tungumálarammans að leyfa nemendum að taka próf í mismunandi færniþáttum á mismunandi stigum. Háskóla- og Háskólasetur Vestfirðna hefur boðið upp á slík próf í sínum íslenskunámskeiðum, en reynslan hefur sýnt að það þarf að hvetja nemendur og kennara til að taka prófin á mismunandi færniþáttum á mismunandi stigum, annars vill það því miður gjarnan gleymast enda hugsunarhátturinn tregur. Bæði kennarar, nemendur og kerfið í heild gengur út frá því að nemandi er á ákveðnu einu færnistigi. Fyrirliggjandi frumvarp til laga virðist ekki vera undantekning í því. Þó eru flestöll sem læra tungumál alltaf á mismunandi stigum í mismunandi færniþáttum.

Að viðurkenna það og taka skýrt fram mun auðvelda það að ná fram markmiðum sem settar eru í fyrirliggjandi lagafrumvarpi. Prófabankinn mun reynast vel í því ef hann er rétt uppbyggður.

**Hér er lagt til að fært verði klausu í aðgerð 3 þess efnis að hvatt/skylda verði til þess að hægt verði að taka próf í mismunandi færniþáttum á mismunandi stigum.**

Nemandinn, vinnuveitendur og samfélagið eiga rétt á að fá að vita í hvaða færniþáttum viðkomandi nemandi er á hvaða stigi.

Kostir fyrir samfélag og atvinnulífið

Dæmi 1:

Það að standast próf t.d. í lestri eða samskiptum á háu stigi þó t.d. ritfærni sé á töluvert lægra stigi getur verið mikilvægt skref fyrir virka þátttöku í atvinnulífi. Biðin eftir því að hafa náð ákveðið eitt stig í öllum fimm færniþáttum er bæði nemandi/starfsmanni, vinnuveitanda og samfélaginu dýrkeypt. T.d. verður ekki séð að leikskólakennari þurfi að vera með sama háa stig í ritfærni og í samskiptafærni, hlustun og talmáli. Öfugt kann að vera í öðrum störfum. Því mætti t.d. breyta í lið 14 "þrepaskiptri hæfnilýsingu Samevrópska tungumálarammans" í "þrepa- og færnisþáttur hæfnilýsingu Samevrópska tungumálarammans".

Dæmi 2:

Liðir 17 og 18 setja almenna notkun íslenskunnar á oddann. Liður 18 snýr að umdæmisvanda. Ástæðan fyrir því að íslenskan er oft ekki notuð kann að vera að einn eða fáir í hópi, t.d. starfsmannahópi, tali ekki íslensku. Þetta starfsfólk skilur þó hugsanlega íslensku, allavega reynist flestum auðveldara að læra að hlusta og lesa en að tala og skrifa. Með því að gera skýran greinarmun á færnipáttum tungumálarammans er hægt að gera snemma kröfur um hlustunarfærni og lesfærni, en töluvert seinna og töluvert afslappaðri kröfur um ritfærni og talfærni. Samskipti innan hópa og starfsheilda gætu með þessu haldist í grunninum á íslensku, þó stakir meðlimir/starfsmenn tjái sig á öðru tungumáli (ensku). Í leiðinni setur það þeim sem læra íslensku raunhæf þrepa- og færniskipt markmið og veitir vinnuveitendum möguleika á að halda góðu starfsfólki þó það hafi náð mislangt í mismunandi færnipáttum.

Kennslan og tilheyrandi próf þyrftu sjálfsagt að taka mið af því en það má treysta því að eftirspurnin mundi stýra þessu.

Peter Weiss  
Forstöðumaður  
weiss@uw.is  
450 3045 • 869 3045

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Kirkjustræti  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 12. desember 2023

Efni: Umsögn Íðorðafélagsins um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026, 511. mál.

Íðorðafélagið fagnar tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um íslenska tungu. Mikilvægt er að sinna vel íslenskumenntun þeirra sem flytja til landsins.

Íðorðafélagið tekur undir mikilvægi þess að lögð verði áhersla á starfstengdan orðaforða (sbr. 1. gr.) og minnr á Íðorðabankann (idord.arnastofnun.is) þar sem birt eru fjölmörg íðorðasöfn (fagorðasöfn) í opnum aðgangi fyrir fagfólk og almenning. Mjög mikilvægt er fyrir innflytjendur að hafa þekkingu á íslenskum starfstengdum orðaforða til að aðlagast íslensku samfélagi og til að geta tekið fullan þátt í störfum sem þar eru í boði.

Í 15. gr. er minnst á áskoranir hvað varðar grunnnámskeið fyrir erlenda starfsmenn í velferðar- og heilbrigðisþjónustu. Þar gæti íðorðastarfsemi gert gagn hvað varðar það að efla eða búa til nothæfan orðaforða á fagtengdum grunnnámskeiðum. Þetta verkefni þarf að afmarka, s.s. hvaða tungumál þarf að taka fyrir vegna allra erlendu starfsmannanna. Þá þarf einnig að vera ljóst hverjir eiga að bera ábyrgð á og kostnað af þessu verkefni.

Fyrir hönd Íðorðafélagsins,  
Ágústa Þorbergsdóttir, formaður



Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Kirkjustræti  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. desember 2023  
*Tilvísun: ÍM202312-001/1.4*

Efni: Umsögn Íslenskrar málnefndar um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026, 511. mál.

Íslensk málnefnd fagnar þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu og lýsir vilja til að taka þátt í mótun fjármagnaðrar aðgerðaáætlunar í kjölfarið. Mjög mikilvægt er að sinna vel íslenskumenntun þeirra sem flytja til landsins til lengri eða skemmri tíma. Ljóst þarf að vera hver á að bera kostnað og ábyrgð því þarna koma að m.a. atvinnurekendur, opinberir aðilar og stéttarfélag. Hvatt er til þess að reynslan af vel heppnaðri máltækniáætlun (2018–2022) verði nýtt. Mikilvægt er að ráðnir verði verkefnastjórar og ef til vill stofnað félag eða samræðu-vettvangur um hana, svipað og gert var í máltækniáætlun. Eins má skerpa þá liði í áætluninni sem snúa að menningu.

Virðingarfyllst,

Ármann Jakobsson

formaður Íslenskrar málnefndar



**Landskerfi bókasafna**

# Tölfræði grunn- og framhaldsskóla úr Gegni

Fundur með allsherjar- og menntamálanefnd Alþings

7. mars 2024

*Sveinbjörg Sveinsdóttir, framkvæmdastjóri*

# Landskerfi bókasafna hf.

Stofnað 14. nóvember 2001 um rekstur sameiginlegs kerfis fyrir íslensk bókasöfn. Hluthafar eru ríki og sveitarfélög.

## Tilgangur

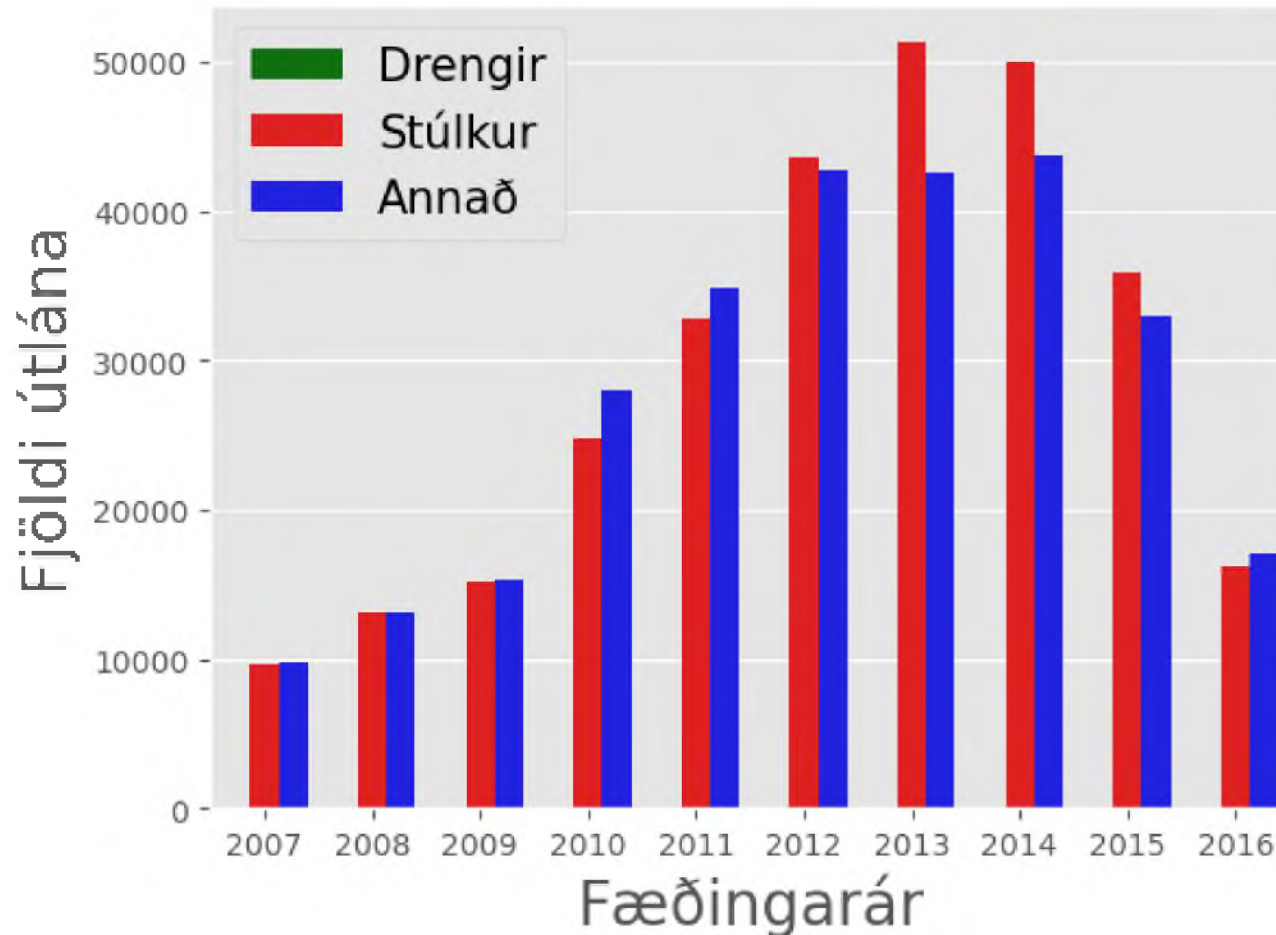
- reka upplýsinga- og skráningarkerfi fyrir bókasöfn og eftir atvikum önnur söfn á Íslandi
- veita söfnunum tengda sérfræðipjónustu

Bókasafnakerfið Gegnir er í notkun á landsvísu.

# Samanburður á útlánum á milli skólasafna getur verið erfiður vegna mismunandi verklags

Sum grunnskólasöfn lána út námsefni, kennslubækur og bekkjarsett gegnum bókasafnskerfið Gegni en önnur ekki. Einhver skólasöfn skrá ekki safnkost sinn og því eru engar upplýsingar fyrir hendi um hann eða notkun hans. Þetta gerir tölulegan samanburð á starfseminni á milli safna erfiðan og jafnvel ekki mögulegan.

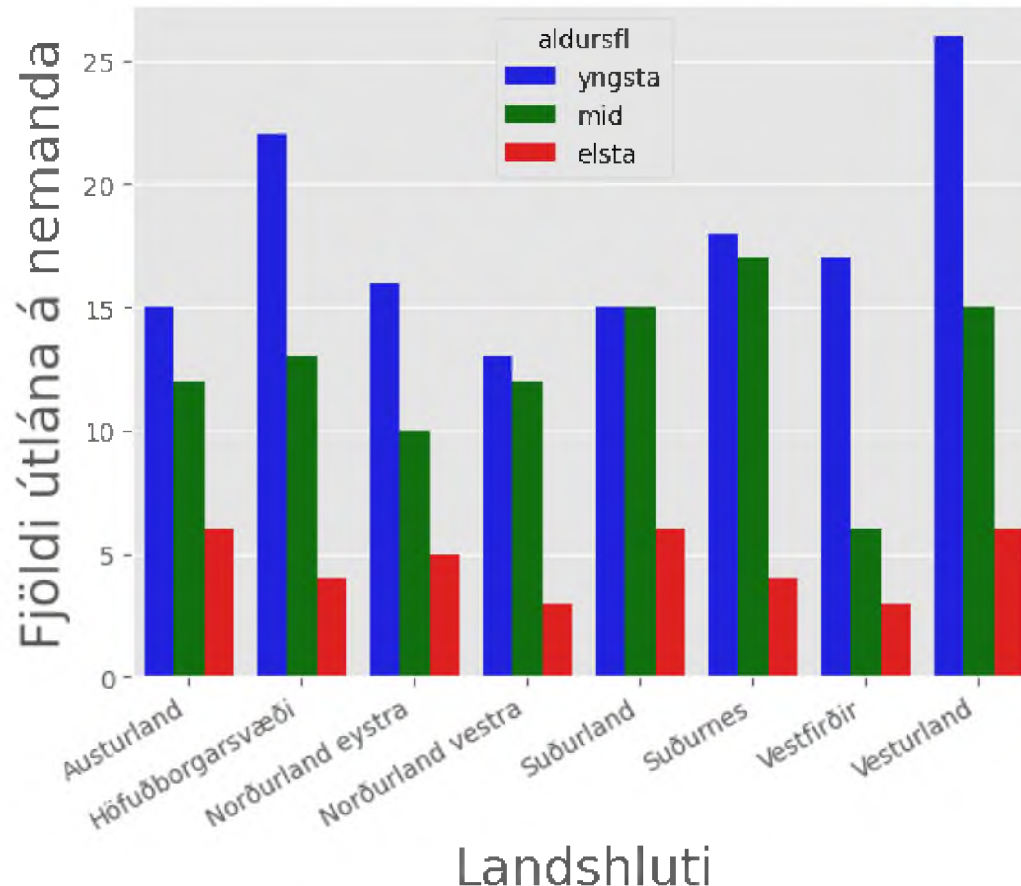
# Útlán í grunnskólum eftir fæðingarári skólaárið 2022-2023



\* *Upplýsingar miðast við 10. maí 2023. Bæði grunnskólar og samsteypusöfn*



# Útlán í skólasafni á nemanda eftir aldursflokki og landshluta 2. bekkur til 10. bekkur skólaárið 2022-2023



\* Upplýsingar miðast við 10. maí 2023. Bæði grunnskólar og samsteypusöfn

# Grunnskólar safnkostur

Safnkostur safnanna er mjög misstór í eintökum talið eftir stærð skóla, aldri safns o.s.frv.

- Meðaltal = **13.185** eintök á safni
- Fjöldi safna = **119**
- Tíu minnstu söfnin = **2.150** eintök að meðatali
- Tíu stærstu söfnin = **26.466** eintök að meðaltali

*\* Upplýsingar úr Gegni frá 5. mars 2024 – Safnakjarni grunnskólar*

# Grunnskólar - safnkostur eftir tungumáli

Pólska er fjórða stærsta tungumálið með 3.867 eintök eða 32 eintök að meðaltali hjá hverju safni.



\* Upplýsingar úr Gegni frá 5. mars 2024, Safnakjarni grunnskólar

## Fjöldi nemenda í grunnskólum og fjöldi eintaka í grunnskólasöfnum eftir erlendum tungumálum 2022

Tungumál með fleiri en 100 nemendur samkvæmt tölum Hagstofu

Tungumál	Nemendur	Eintök	Hlutfall eint / nem
Portúgalska	132	323	2,45
Pólska	2068	3867	1,87
Víetnamska	248	247	1,00
Rússneska	185	178	0,96
Litáíska	290	271	0,93
Úkraínska	210	141	0,67
Arabíska	382	223	0,58
Albanska	105	37	0,35
Rúmenska	146	46	0,32
Taílenska	204	62	0,30
Lettneska	108	28	0,26
Filippseysk mál	332	66	0,20

\* Upplýsingar úr Gegni miðast við 5. mars 2024. Safnakjarni grunnskólar, Upplýsingar frá Hagstofu frá árslokum 2022

# Framhaldsskólar safnkostur

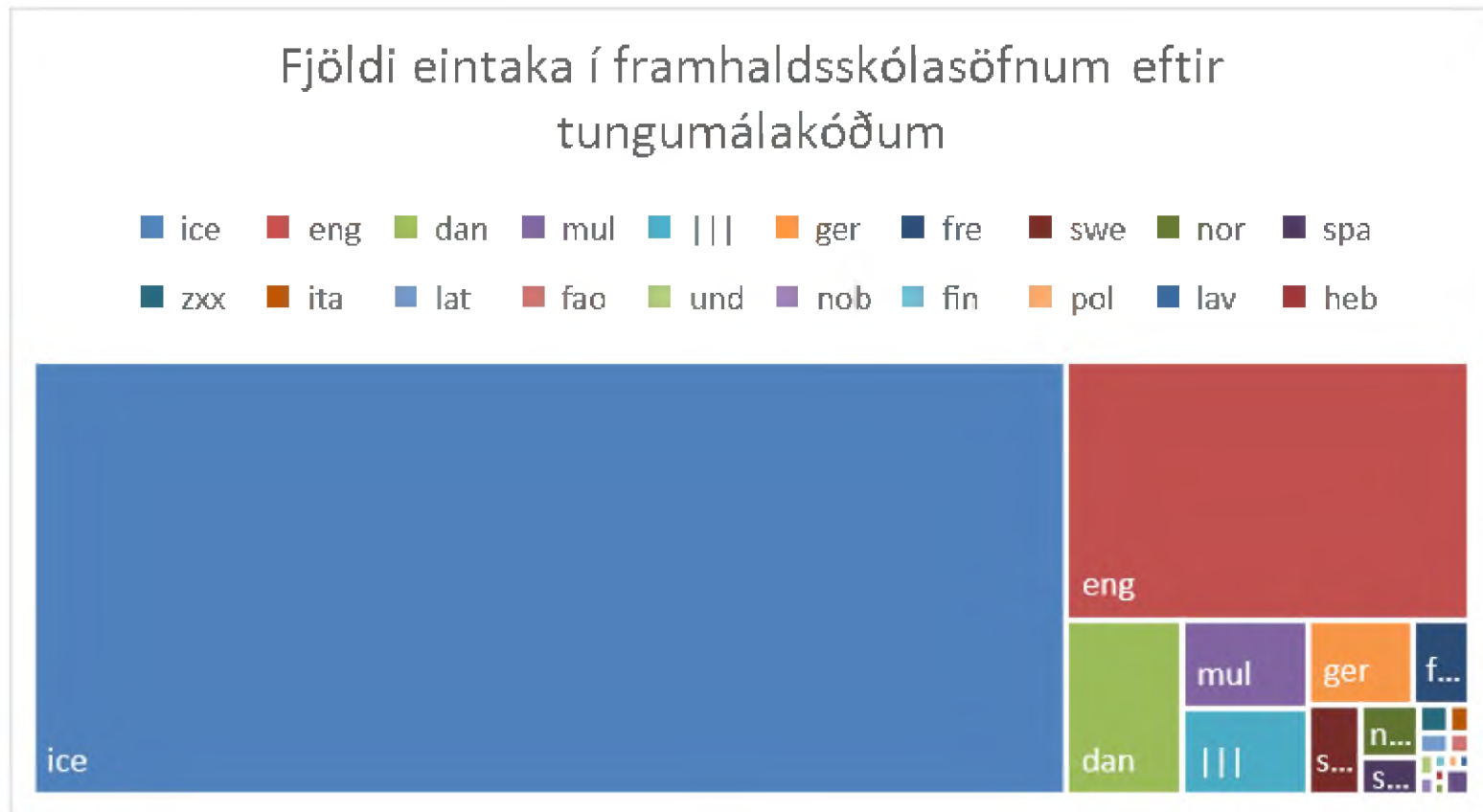
Safnkostur safnanna er mjög misstór í eintökum tali eftir stærð skóla, aldri safns o.s.frv.

- Heildarfjöldi eintaka = **318.126**
- Fjöldi safna = **28**
- Meðaltal = **11.362** eintök á safni
- Tíu minnstu söfnin = **5.097** eintök að meðatali
- Tíu stæstu söfnin = **18.250** eintök að meðaltali

\* Upplýsingar frá 5. mars 2024 ath. Tækniskólinn er þrefaldur.  
Safnakjarni framhaldsskólar

# Framhaldsskólar- safnkostur eftir tungumáli

Í framhaldsskólum byggir safnkosturinn á tungumálum sem eru á námskrá skólanna, þannig að í 4. og 5. sæti er þýska, franska



\* Upplýsingar frá 5. mars 2024, Safnakjarni framhaldsskólar

# LANDSKERFI BÓKASAFNA HF.

☒ Katrínartún 4., 105 Reykjavík • ☎ 514-5050 • 🌐 www.landskerfi.is • ✉ skrifstofa@landskerfi.is

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Kirkjustræti  
150 Reykjavík

Reykjavík, 19.12.2023

## Aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026

511. mál, þingsályktunartillaga

154. löggjafarþing 2023-2024.

### Efni: Umsögn frá Landskerfi bókasafna hf.

Landskerfi bókasafna hf. gleðst yfir framkomnu frumvarpi um aðgerðaráætlun um íslenska tungu, enda málefnið bæði brýnt og tímabært.

Landskerfi bókasafna styður frumvarpið í heild sinni en er grein 11 sérstaklega hugleikin þar sem hún snertir bókasafnskerfið Gegni sem er notað á skólasöfnum, líkt og öðrum bókasöfnum í landinu. Hlutverk Landskerfisins er að reka bókasafnakerfið Gegni og veita starfsmönnum safnanna tengda sérfræðiþjónustu. Í þessu felst meðal annars að leiðbeina um notkun Gegnis og styðja við að möguleikar kerfisins séu nýttir að fullu.

Gegnir er grundvallarvinnutæki starfsfólks á bókasöfnum. Allan safnkost þarf að skrá í Gegni til að hægt sé að lána hann út til nemenda og kennara. Þetta er talsverð vinna og mikilvægt að starfsmaður hafi bæði svigrúm og þekkingu til að sinna þessu viðfangsefni sem er nauðsynlegur undanfari þess að safnkosturinn komist í umferð.

Landskerfið styður heils hugar þá hugmynd að farið verði í kortlagningu á safnkosti og starfsemi einstakra skólasafna með það að markmiði að stórefla þau, en minnir á nauðsyn þess að innviðir safnanna verði styrktir til að tryggja sem besta nýtingu safnkostsins og þjónustu við nemendur. Mikilvægt er að skapa starfsfólki á söfnum svigrúm til að læra á og geta hagnýtt sér nauðsynlega innviði eins og Gegni í starfi sínu. Jafnframt þurfa kröfur um faglega þekkingu og tölvuhæfni að vera til staðar. Loks er bent á að æskilegt er að verklag um notkun safnkostsins í Gegni verði í grundvallaratriðum samræmt til að gera tölulegan samanburð á milli skóla og landshluta mögulegan.

Lengi hefur verið ljóst að aðstæður og hæfni fagfólks á skólasöfnum er gríðarlega breytileg. Á sumum skólasöfnum er rekin afar metnaðarfull þjónusta við nemendur og kennara en í öðrum skólasöfnum er hún í mýflugumynd. Þetta er á skjön við það hlutverk bókasafna að jafna aðgengi að menningu og þekkingu, þar með talinni íslenskri tungu.



## Minnisblað

Viðtakandi	Allsherjar- og menntamálanefnd	Dagsetning	15. febrúar 2024
Sendandi	Menningar- og viðskiptaráðuneyti	Málsnúmer	MVF23090492

### Umsagnir um erindi á 511. máli: aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026

Allsherjar- og menntamálanefnd bærust 19 umsagnir við tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023–2026. Af umsögnunum að dæma er ljóst að margir láta sig stöðu íslenskrar tungu í samtímanum varða og allir umsagnaraðilar fagna því að fram sé komin aðgerðaáætlun í málefnum íslenskunnar. Þegar drög að aðgerðaáætluninni voru birt í Samráðsgátt stjórnvalda um mitt ár 2023 bærust 36 umsagnir.

Fyrst verður fjallað almennt um þær athugasemdir sem varða aðgerðaáætlunina í heild sinni og síðan um athugasemdir eftir því hvaða ráðuneyti ber ábyrgð á þeim. Aðgerðir í áætluninni heyra einkum undir mennta- og barnamálaráðuneytið (MRN), félags- og vinnumarkaðsráðuneytið (FRN), menningar- og viðskiptaráðuneytið (MVF) og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið (HVIN) en ein aðgerð heyrir beint undir Árnastofnun enda hefur menningar- og viðskiptaráðherra þegar gert samning við stofnunina um það verkefni.

Ákveðin leiðarstef í umsögnum voru áréttingar um mikilvægi þess að efla kennslu í íslensku sem öðru máli og aðgengi að slíku námi, mikilvægi aukins samráðs og samvinnu við atvinnulíf og fræðsluaðila og ákall um viðhorfsbreytingu eða vitundarvakningu um mikilvægi tungumálsins og forgangsröðun í þágu þess.

Í kjölfarið á þessari vinnu við aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu hefur menningar- og viðskiptaráðuneytið hafið undirbúning að endurskoðun á regluverkinu kringum íslensku, þar á meðal lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaðs, nr. 61/2011. Án þess að hægt sé á þessu stigi að tiltaka ákveðin dæmi þá má gera ráð fyrir að sum vandamál sem bent er á í athugasemdum verði tekin þar til nánari skoðunar. Þar yrði til dæmis æskilegt að kveða skýrt á um að viðurkennt sé að íslenska geti verið margs konar og að innflytjendur séu viðurkenndir sem íslenskir málfarar.

Innan menningar- og viðskiptaráðuneytis er enn fremur unnið að mótun bókmenntastefnu og aðgerðaáætlunar sem stefnt er því að leggja fram á Alþingi nú í vor. Þar verða einnig tekin til athugunar ýmis atriði sem vísað er til í athugasemdum til nefndarinnar, t.d. að því er varðar bókasöfn og mikilvægi bókmennta og ritlistar fyrir tungumálið.

Athugasemdir voru gerðar við gildistíma aðgerðaáætlunarinnar og bent á að æskilegt væri að hún gildi til lengri tíma. Því er hægt að svara þannig að ekki er venja að aðgerðaáætlanir í sambærilegum málum séu til lengri tíma en 3–5 ára. Stefnur hins opinbera í ýmsum málaflokkum eru hins vegar oft til lengri tíma, sbr. Íslensk málstefna 2021–2030. Endurskoðun áætlunarinnar hefst í raun um leið og hún tekur gildi og fer fram jafnóðum á gildistíma hennar. Undir lok gildistímans hefst undirbúningur að næstu aðgerðaáætlun. Reikna má með að ný aðgerðaáætlun líti dagsins ljós við lok þessarar enda er um sífelluverkefni að ræða sem glímt verður við langt inn í framtíðina. Stofnun sérstakrar ráðherranefndar um málefni íslenskrar tungu sýnir hversu alvarlega stjórnvöld líta þetta verkefni.

Í nokkrum tilfellum var bent á að æskilegt væri að tilgreina fleiri samstarfsaðila að ýmsum aðgerðum. Því er fagnað að félög og stofnanir bjóði fram krafta sína í þessu skyni eða lýsi sig fús í samstarf. Hins vegar er



tekið fram við hverja aðgerð í áætluninni hverjir séu hugsanlegir samstarfsaðilar og þeir eru bara nefndir í dæmaskyni. Ekkert samstarf er útilokað að þessu leyti en mjög gott að fá ábendingarnar.

Í því sem hér fer á eftir verður brugðist stuttlega við þeim athugasemdum í umsögnum eftir því hvaða ráðuneyti ber ábyrgð á þeim og hvort athugasemdin ætti að leiða til breytinga.

## Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti fagnar þeim áhuga sem fyrsta aðgerðin um starfstengda íslenskufræðslu samhliða starfi hefur fengið í ábendingum til allsherjar- og menntamálanefndar en fjölbreyttur hópur hagsmunaaðila tjáir sig um mikilvægi þróunar úrræðisins og breiðs samstarfs. Þar má nefna heildarsamtök aðila á vinnumarkaði eins og ASÍ, BHM og Samtök atvinnulífsins (SA) en einnig fræðslu- og stuðningsaðila innan framhaldsfræðslu svo sem Mími – símenntun, Símennt og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. Sérhæfð samtök um málefni íslenskunnar koma einnig með ábendingar til að stuðla að farsælli framkvæmd aðgerða á ábyrgð ráðuneytisins eins og Miðja máls og læsis og Íðorðafélagið.

Fyrsta aðgerðin er til þess fallin að „auka framboð íslenskunáms enn frekar, gera það fjölbreyttara, einstaklingsmiðaðra, sveigjanlegra og ekki síst aðgengilegra fyrir alla” eins og ASÍ segir í umsögn sinni en varar um leið við of háum námskeiðsgjöldum sem geta latt til náms. Ráðuneytið tekur heilshugar undir þessi sjónarmið og bendir á að í aðgerð 17 á að endurskoða fjármögnun og kostnað þannig að það nám sem skilgreint verði sem grunnleikninám í íslensku verði aðgengilegra og fyrirkomulag líkara því sem gerist á Norðurlöndum. Þá þurfi sérstaklega að huga að þeim innflytjendum sem standa utan vinnumarkaðar, og þá um leið möguleika þeirra til styrkja sem starfsmenntasjóðir aðila á vinnumarkaði veita til náms, en margir úr þeim hópi þekkja ekki vestrænt stafróf eins og Mímir – símenntun bendir á.

Flestir umsagnaraðilar hvetja til þess að setja fram starfstengda orðalista til að læra sérhæfðan orðaforða á vinnustað og efla um leið þjálfun svokallaðra „tungumálamentora innan fyrirtækja og stofnana.” Sú þjónusta þekkist víða á Norðurlöndum svo sem í Noregi og Svíþjóð. Ráðuneytið tekur undir að gerð þannig lista er ein meginstoðin til að æfa íslenskt talmál og bjóða fullorðnum innflytjendum upp á fleiri tækifæri til að tala íslensku út frá daglegu lífi. Listarnir verði þó að vera settir fram á áhugaverðan og myndrænan hátt til að hvetja til íslenskunáms. Þess vegna hefur félags- og vinnumarkaðsráðuneytið nú þegar stutt við gerð starfstengdra orðalista á sviði heilbrigðis-, félags- og umönnunargreina í þverfaglegu samstarfi sem miðar að stafrænum, gagnvirkum og opnum aðgangi starfsfólks, nemenda og atvinnuleitenda á þessum starfssviðum. Þetta verkefni er tilkomið þar sem vitað er að íslenskan á undir högg að sækja til að mynda á hjúkrunar- og dvalarheimilum og viðkvæmur hópur skjólstæðinga, samanber aðgerð 15, getur liðið fyrir þá stöðu. Á það bendir BHM sérstaklega.

Einnig hefur verið samið um gerð stafrænna og opinna orðalista í samstarfi við símenntunarmiðstöð og hugbúnaðarfyrirtæki þar sem aðgangur verður opin til að æfa orðaforða á færnistigi A1 og í fiskvinnslu og stóriðju. Markmið ráðuneytisins er að auka aðgang að hugbúnaðarlausnum þar sem innflytjendur geta lært íslensku á eigin forsendum, óháð menntunarstigi, og hvar og hvenær sem er. Mörg tækifæri felast því í auknu samstarfi við Íðorðafélagið og Íðorðabankann sem hefur að geyma fjölda starfstengdra orðalista sem setja mætti í aðgengilegra og gagnvirkara form á netinu.

Miðja máls og læsis bendir á vanda sem á víða við á Íslandi og ráðuneytið tekur undir. Þau hvetja til sérstakrar valdeflingar innflytjenda svo þeir „séu ekki háðir öðrum til að afla sér upplýsinga, sama hvort það eru túlkar eða vinnuveitendur. Á sumum vinnustöðum s.s. í skóla-, velferðar- og heilbrigðisþjónustu er flóki að senda starfsfólk á hagnýt námskeið á vinnutíma sökum þess hve mönnun er takmörkuð. Þetta á sérstaklega við á smærri vinnustöðum s.s. leikskólum með fáar deildir. Mikilvægt er að öll sitji við sama borð og raunverulegt aðgengi að námskeiðum útiloki enga hópa samfélagsins.” Félags- og

vinnumarkaðsráðuneytið hefur hafið vinnu til að kortleggja þessa stöðu og falið Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu að leiða víðtækt samstarfsverkefni til að tryggja jafnræði til íslenskunáms meðal innflytjenda sem vinna á litlum og meðalstórum hjúkrunarheimilum. Þar á að þróa og prófa umgjörð fyrir starfstengda íslensku og jafningjastuðning á vinnustað. Það verkefni markar upphaf aðgerðar 15 en markmið þeirrar aðgerðar er einnig að endurhanna fagtengd grunnnámskeið með tilliti til tungumálakunnáttu og móðurmáls starfsfólks.

SA bendir á ólíka hópa innflytjenda sem hingað koma í mismunandi tilgangi og hafa ólíkar þarfir til að læra íslensku. SA kemur einnig inn á fjármögnun íslenskufræðslunnar sem þau segja ekki vera hlutverk starfsmenntasjóða en bæði SA og starfsmenntasjóðir aðila á vinnumarkaði eru tiltekin sem dæmi um samstarfsaðila í aðgerð 1. Þar mun verða rætt um æskilega þróun og íslenskukunnáttu sem mikilvæga fyrir inngildingu og þátttöku á vinnumarkaði: „SA leggja áherslu á að íslensk stjórnvöld, líkt og stjórnvöld á hinum Norðurlöndunum, komi með ríkari hætti að fjármögnun starfstengdrar íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Þrátt fyrir að margir vinnustaðir efla hæfni starfsfólks síns m.a. með framlögum frá starfsmenntasjóðum er hlutverk starfsmenntasjóða ekki að greiða niður íslenskunám innflytjenda enda um samfélagslegt verkefni að ræða.“

Ýmsar ábendingar um hæfni þeirra sem kenna íslensku utan formlega skólakerfisins komu fram og varða bæði aðgerð 2 og 19. Ráðuneytið tekur undir mikilvægi hæfniþróunar þess faghóps og að bæta þurfi starfsaðstæður þeirra þannig að íslenskukennsla verði ekki aukabúgrein eða eingöngu unnin í verktöku, t.d. á kvöldin. Sérstaklega mun verða hugað að ábendingu Mímis – símenntunar um stöðu kennaranna: „Til að tryggja gæði og þróun fagsins „íslenska sem annað mál“ væri æskilegt að fræðsluaðilar geti fastráðið kennara á ársgrundvelli en kröfum um símenntun og þróun kennslu er erfitt að framfylgja þegar starfsöryggi verktaka er lítið. Einnig er nauðsynlegt að kennarar og fræðsluaðilar geti leitað sér faglegrar ráðgjafar á einum stað, t.d. hvað varðar kennsluefni, kennsluaðferðir, fjölbreytni í nemendahópum, ólæsa nemendur, rannsóknir, möguleika á símenntun, ráðstefnum og þróunarverkefnum.“ Símennt tekur í sama streng í sinni umfjöllun.

Þá verður áfram unnið að eflingu gæða í íslenskukennslu, innan flestra aðgerða á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, og þau ásamt skilgreindum árangri verða tengd markvissar við umsóknir um fjármagn og uppgjör styrkja.

## Menningar- og viðskiptaráðuneyti

Nokkrir umsagnaraðilar bentu sérstaklega á tengsl íslensku og bókmennta í athugasemdum sínum. Í bókmenntastefnu og aðgerðaáætlun sem nefnd er að framan verður einmitt fjallað sérstaklega um mikilvægi bókmennta í sambengi við vernd íslenskrar tungu.

Miðja máls og læsis gerir athugasemd við notkun hugtaksins *móðurmál* í aðgerð 8. Með tilliti til þess og athugasemd Fjölmíðlanefndar varðandi skyldur fjölmíðla við íslenska tungu er lagt að gerð verði orðalagsbreyting á aðgerðinni og hún verði svohljóðandi:

**„Allir sem sinna hvers kyns miðlun séu meðvitaðir um þátt sinn í að efla íslenska tungu.** Mikilvægi íslenskunnar verði ávallt haldið á lofti í sambengi listsköpunar og miðlunar menningar, ekki síst fyrir börn og ungmenni. Leitast verði við að skapa skilyrði fyrir fólk á öllum aldri og hvar sem það stendur í máltileinkun til að skapa og miðla list sinni á **fjölbreyttri** íslensku og njóta lista og menningar.“

Miðja máls og læsis leggur einnig til að aðgerð 9 verði skipt upp í tvær aðgerðir, eina aðgerð sem fjalli um aukna talsetningu og textun og aðra sem fjalli um fræðslu fyrir foreldra og fagfólk um máltöku og málþroska barna. Fyrri aðgerðin yrði á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðuneytis en sú síðari á ábyrgð

mennta- og barnamálaráðuneytis. Vel er hægt að fallast á röksemdirnar fyrir þessu og því leggjum við til að eftirfarandi breyting verði gerð á aðgerðaáætluninni:

#### **„9. Aukin talsetning og textun á íslensku.**

Greining verði gerð á umfangi og möguleikum fyrir aukna talsetningu og textun myndefnis á íslensku, með áherslu á börn og ungmenni og heyrnar- og sjónskerta, með það fyrir augum að setja á laggirnar sjóð sem styrki talsetningu og textun, svo sem á vegum framleiðenda, fjölmiðlaveitna og kvikmyndahúsa.”

#### **„20. Fræðsla um máltöku og málþroska.**

Átak verði gert í fræðslu til foreldra og fagfólks í skólastarfi um mikilvægi þess tungumáls sem börn læra fyrst fyrir málþroska og máltöku barna og ungmenna.”

Árnastofnun bendir í athugasemd sinni á að hvað varðar íslenskuna skorti framtíðarsýn varðandi tvímála orðabækur úr erlendum málum yfir á íslensku. Þetta er góð ábending og mun ráðuneytið hefja vinnu við að kalla eftir sjónarmiðum í þessu skyni, m.a. frá Árnastofnun og e.t.v. fleiri stofnunum, t.d. Stofnun Vigdísar Finnbogadóttur í erlendum tungumálum.

Athugasemdir bárust við aðgerð 7 um viðhorfskannanir og kallað eftir upplýsingum um hvernig vinna eigi með þau gögn sem aflað verður og aðkomu málfræðinga að því verkefni. Verkefni þetta er í þróun en miðar að því að koma á reglubundnum viðhorfsmælingum fyrir fjölbreytta hópa málnotenda. Hlutverk þeirra kannanna er ekki síst að halda umræðunni um viðhorf til íslenskrar tungu á lofti og vakta sjónarmið sem kviknað geta í samfélaginu á hverjum tíma. Ekki er loku fyrir það skotið að kannanir sem þessar geta einnig orðið kveikja að frekari rannsóknum og úttektum á afmörkuðum þáttum.

#### **Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti**

Mímir – símenntun gerir athugasemd við samspil símenntunar og háskólanáms varðandi aðgerð 6. Bent er á að meira samstarf og samráð sé nauðsynlegt til að tryggja samfellu milli skólastiga. Nauðsynlegt sé að nemandi sem hefur nám í símenntunarmiðstöð eigi greiðan aðgang að námi á háskólastigi.

Tekið er undir mikilvægi samspils símenntunar og háskólanáms og að fræðsluaðilar, framhaldsskólar og háskólar tryggi að nemendur geti komist á milli skólastiga hnökralaust. Inntökukröfur þurfa að vera skýrar svo mögulegt sé fyrir nemendur að sækja sér þann undirbúning fyrir háskólanám sem nauðsynlegur er og það hjá ólíkum fræðsluaðilum allt eftir þörfum hvers og eins. Því þurfa fræðsluaðilar að tryggja samvinnu og samstarf sín á milli. Þó skal þess getið að hafi nemandi hlotið þann undirbúning í íslensku fyrir háskólanám í símenntunarstöð og viðkomandi hefur annan nauðsynlegan grunn fyrir námið, svo sem ígildi stúdentsprófs eða staðist lokapróf frá framhaldsskóla á 3. hæfniprepi, er ekkert því til fyrirstöðu að viðkomandi sækji um nám í háskóla.

Sem dæmi um inntökuskilyrði við háskólana má nefna að nemendur sem hefja nám í íslensku sem öðru máli við Háskóla Íslands þurfa að standast lágmarkskröfur á inntökuprófi í íslensku og miðast færnikröfur við Icelandic Online I og II sem eru námskeið opin á netinu. Fyrir nám við Háskólabrú við Háskólann á Akureyri þurfa nemendur að hafa náð færni á stigi B.1 – B.2 á Evrópska tungumálarámmannum. Háskólinn á Bifröst býður upp á nám í Háskólagátt fyrir nemendur sem ekki hafa íslensku að móðurmáli. Námið spannar stig A.1.2 til B.2 á Evrópska tungumálarámmannum og er námið skipulagt þannig að nemendur eiga þess kost að taka það með vinnu eða öðru námi. Þessar leiðir falla því vel saman við að undirbúa nemendur fyrir nám við íslenska háskóla.

Háskólarnir sjálfir bera ábyrgð á inntöku í sína skóla og setja sér nánari inntökuviðmið byggt á þeirri þekkingu sem væntanlegir nemendur þurfa að hafa til að geta staðist kröfur námsins. Kveðið er á um aðgangsviðmið í háskóla í lögum um háskóla nr. 63/2006. Í 19. gr segir: „Nemendur, sem hefja nám í háskóla, skulu hafa lokið stúdentsprófi eða staðist lokapróf frá framhaldsskóla á 3. hæfniprepi. Heimilt er háskólum að innrita nemendur sem búa yfir jafngildum þroska og þekkingu að mati viðkomandi háskóla. Tryggja skal að inntökuskilyrði í háskóla og námskröfur svari jafnan til þess sem krafist er í viðurkenndum háskólum á sambærilegu sviði erlendis.“

Miðstöð máls og læsis bendir á að krafa um enskukunnáttu geti útilokað ákveðna hópa frá námi í íslensku sem öðru máli. Það sé óskiljanleg krafa því millitungumál sé óþarfi í nútíma tækniumhverfi.

Krafan um enskukunnáttu er á ábyrgð háskólanna sem samkvæmt lögum nr. 63/2006 eru sjálfstæðar menntastofnanir sem ráða skipulagi starfsemi sinnar og skulu viðfangsefni náms og rannsókna vera óháð afskiptum þeirra sem eiga skólann eða leggja honum til fé.

Nám í háskóla krefst enskukunnáttu þar sem hluti af námsefninu er jafnan á ensku. Háskólarnir vinna í alþjóðlegu umhverfi í kennslu og vísindum þar sem enska leikur lykilhlutverk. Þannig er íslenskukunnátta almennt ekki nægjanleg hæfni til að geta stundað nám á háskólastigi hér á landi. Til að mæta þessum þörfum bauð Háskóli Íslands upp á undirbúningsnámskeið sérstaklega ætlað fólki á flóttu í akademískri ensku vorið 2022 sem var vel sótt.

## **Mennta- og barnamálaráðuneyti**

Varðandi ábendingar Félags íslenskra tónlistarmanna um mikilvægi þess að styrkja stöðir listkennslu, ekki síst tónlistarkennslu, má benda á að í maí sl. var samþykkt þingsályktun um tónlistarstefnu til ársins 2030. Aðgerðaáætlun tónlistarstefnunnar felur í sér að hafin verði endurskoðun á aðalnámskrám tónlistarskóla, áttak verði gert í nýliðun tónlistarkennara og áhersla verði lögð á áframhaldandi stuðning við verkefni sem miða að því að auka aðgengi og áhuga barna á tónlist og tónlistarsköpun.

Miðja máls og læsis spurði í sinni umsögn út í kennslu í íslensku sem annars máls fyrir framhaldsskólanemendur. Aukið fjármagn er sett til framhaldsskóla vegna allra barna af erlendum uppruna sem eru skráð í nám í skólann og er fjármagnið ætlað til þess að koma til móts við þarfir nemenda. Fáir framhaldsskólar bjóða upp á sértæka íslenskubraut fyrir innflytjendur og eru íslenskubrautir skóla ólíkar bæði hvað varðar innihald og lengd náms. Sem dæmi býður Fjölbrautaskólinn í Breiðholti upp á eins árs nám á íslenskubraut sem tekur inn 30 nemendur á hverju ári, sem og Fjölbraut á Suðurnesjum. Tækniskólinn býður upp á tveggja ára heildstætt nám á íslenskubraut þar sem teknir eru inn um 50 nemendur á ári. Aðrir skólar bjóða upp á aukinn stuðning sem og sérstaka áfanga í íslensku sem öðru tungumáli. Tekið er undir ábendingu MML varðandi skólasöfn og ráðgert að fylgja henni eftir þó ekki sé lögð til breyting á aðgerðinni sjálfri.

Alþingi  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

154. löggjafarþing 2023-2024  
511. mál  
Þingsályktunartillaga

Reykjavík, 19. desember 2023  
Sendandi: Mímir-símenntun  
ehf.

## Umsögn Mímis-símenntunar: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu fyrir árin 2023-2026.

Það er fagnaðarefni að aukin áhersla sé á þennan mikilvæga málaflokk innan ríkisstjórnarinnar. Þingsályktunartillaga um aðgerðaráætlun um íslenska tungu 2023-2026 er jákvætt og mikilvægt skref í átt að því að efla íslenska tungu á sem flestum sviðum þjóðfélagsins. Mímir telur margt vera gott við aðgerðaráætlunina og tekur hún á mörgum þáttum málaflokksins. Þó er ýmislegt sem betur mætti fara og tíundað verður hér á eftir. Mímir bindur miklar vonir við fyrirhugaða aðgerðaáætlun og stefnumörkun í málaflokknum og býður Mímir fram krafta sína til samstarfs.

### Athugasemdir almennt:

Í aðgerðaáætluninni skortir umfjöllun um skilgreindan hæfniramma (ekki einungis próf) fyrir íslenskunám fullorðinna innflytjenda sem er tengdur við þann tíma sem er nauðsynlegur til að ná ákveðinni færni í íslensku. Í því samhengi er nauðsynlegt að taka einnig mið af ólíkum bakgrunni og getu fólks til að læra. Í Evrópu og Norðurlöndunum er miðað við Evrópska tungumálarámmann og lágmarksbekking, hæfni og geta til að tjá sig á markmálinu miðast við stig A2.2 samkvæmt þeim ramma.

Í aðgerðaráætluninni er hvorki fjallað um hvort né hvernig eigi að koma til móts við einstaklinga hvað varðar kostnað við það að sækja íslenskunámskeið, til að mynda með því að hafa ákveðinn fjölda grunnnámskeiða á lágu verði/gjaldfrjáls.

Í aðgerðaáætluninni vantar að tilgreina sérstakan stuðning fyrir þá sem standa verr að vígi en aðrir námslega, t.d. þá sem eiga við námserfiðleika að stríða, hafa litla eða brotna skólagöngu, hafa lítinn eða engan grunn í latnesku lettri, móðurmál er af öðrum stofni en þeim indó-evrópska og/eða litla tæknifærni.

Í aðgerðaáætluninni er hlutverk símenntunarmiðstöðva lítið þrátt fyrir áratuga reynslu þeirra og þekkingu af málaflokknum, sem og af fullorðins fræðslu. Samstarf við símenntunarmiðstöðvar og/eða Símennt, samtök símenntunarmiðstöðva mætti efla enda sækir þverskurður af flóru innflytjenda sér íslenskunám í símenntunarmiðstöðvum auk ýmiss konar vottaðs náms í samstarfi við atvinnulífið. Miðstöðvarnar sérhæfa sig í fullorðins fræðslu og tekur nám og námsumgjörð mið af þörfum fullorðinna námsmanna. Horfa beri til reynslu Norðurlanda af eflingu tungumálanáms fyrir

innflytjendur en þar leika símenntunarmiðstöðvar á sviði fullorðins fræðslu lykilhlutverk við framkvæmd náms og kennslu. Þess vegna ætti að gera ráð fyrir símenntunarmiðstöðvum sem samstarfsaðilum mun víðar í aðgerðaáætluninni.

#### **Athugasemdir við einstaka liði:**

**1. grein. Starfstengt íslenskunám fyrir innflytjendur samhliða vinnu.** „Áhersla verði lögð á starfstengdan orðaforða á einstaklingsmiðaðan og sveigjanlegan hátt“. Mikilvægt er að leggja einnig áherslu á mikilvægi námstækni tungumálanáms fyrir innflytjendur í starfstengdu íslenskunámi. Að auki þarf að leggja áherslu á daglegan og almennan orðaforða í bland við starfstengdan þar sem markmiðið er að styrkja einstaklinga til að verða sjálfstæðir málnotendur sem taki virkan þátt í samfélaginu á öllum sviðum, ekki aðeins sem starfsfólk á vinnustað. Tryggja þarf aðgengi allra starfsstétta að náminu, sem og íslenskumálnema í atvinnuleit, til dæmis í gegnum starfstengt íslenskunám með starfsþjálfun. Huga þarf einnig að því hvernig stutt er við íslenskunám starfsfólks á vinnustöðunum sjálfum, til dæmis með fræðslu fyrir vinnustaðina og jafningjastuðning.

**2. grein. Bætt gæði íslenskukennslu fyrir innflytjendur.** Greina þarf brotthvarf úr námi og ástæður þess samhliða því að þróa gæðaviðmið. Mímir hefur reynslu af því að greina brotthvarf úr framhaldsfræðslu og er tilvalinn samstarfsaðili. Til að tryggja gæði og þróun fagsins „íslenska sem annað mál“ væri æskilegt að fræðsluaðilar geti fastráðið kennara á ársgrundvelli en kröfum um símenntun og þróun kennslu er erfitt að framfylgja þegar starfsöryggi verktaka er lítið. Einnig er nauðsynlegt að kennarar og fræðsluaðilar geti leitað sér faglegrar ráðgjafar á einum stað, t.d. hvað varðar kennslufni, kennsluaðferðir, fjölbreytni í nemendahópum, ólæsa nemendur, rannsóknir, möguleika á símenntun, ráðstefnum og þróunarverkefnum. Einnig er nauðsynlegt að koma á fót öflugum sjóðum fyrir fræðsluaðila til að sækja styrki fyrir þróun efnis og aðferða.

**3. grein. Virkjun Evrópska tungumálarammans.** Margar símenntunarmiðstöðvar eru nú þegar að styðjast við Evrópska tungumálarammann og leggja fyrir rafrænt stöðumat í íslensku sem er byggt á kröfum Evrópska tungumálarammans. Reynsla og þekking á að nota rafrænt stöðumat er nú þegar til staðar og því eðlilegt að horfa til þeirrar reynslu og fá Símennt-samtök símenntunarmiðstöðva sem samstarfsaðila.

**4. grein. Fjarnám í íslensku á BA-stigi.** Bent er á meira samstarf og samráð til að tryggja nemendum samfellu milli skólastiga þannig að nemandi sem hefur nám í símenntunarmiðstöð eigi greiða leið þaðan í nám á háskólastigi.

**5. grein. Sameiginlegt fjarnám í íslensku sem öðru máli.** Bent er á misræmi í aðgerðaáætlun og greinagerð um aðgerðaáætlunina. Í greinagerð er talað um „... átak í að bjóða upp á vandað fjarnám í hagnýtri íslensku sem öðru máli á háskólastigi til ECTS-eininga við Háskóla Íslands“. Í aðgerð 5 er hins vegar hvergi minnst á á hvaða skólastigi fjarnámið er. Þetta getur valdið misskilningi og afmörkun verkefnis verður að vera skýr. Bent er á meira samstarf og samráð til að tryggja nemendum samfellu milli skólastiga þannig að nemandi sem hefur nám í símenntunarmiðstöð eigi greiða leið þaðan í nám á háskólastigi.

**6. grein. Háskólabrú fyrir innflytjendur.** Bent er á núverandi námsleiðir Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins Grunnmennt og Menntastoðir sem undanfara Háskólabrúar. Mímir hefur undirbúið Grunnmennt með stuðningi í íslensku og Menntastoðir með stuðningi íslensku sérstaklega fyrir þennan hóp í huga. Í ljósi [brotthvarfs innflytjenda](#) úr framhaldsskólum og stöðu [NEET hópsins](#) er mikilvægt að styðja við þróun náms og námsefnis sem snerta markhópin og leita leiða til að bæta aðgengi þeirra að frekara námi. Bent er á meira samstarf og samráð til að tryggja nemendum samfellu milli skólastiga þannig að nemandi sem hefur nám í símenntunarmiðstöð eigi greiða leið þaðan í nám á háskólastigi.

**9. grein. Aukin talsetning og textun á íslensku.** Bent er á, að fyrir utan mikla þörf á aukna talsetningu og textun myndefnis fyrir börn og ungmenni, er sár vöntun á myndrænu og vönduðu sjónvarpsefni,

útarvarps- og hlaðvarpsþáttum, fjölmiðlaefni og efni á samfélagsmiðlum sem höfðar til fullorðinna íslenskumálmenn. Gott aðgengi að fjölbreyttu efni á íslensku á margvíslegu formi sem hentar fullorðnum eykur til muna möguleika þeirra á að öðlast færni í tungumálinu.

**12. grein. Vefgátt fyrir rafræn námsgögn.** Bent er á að rafrænt námsefni í íslensku sem öðru máli fyrir fullorðna nemendur ætti einnig að vera aðgengilegt öllum (málnemum og kennurum) á einum stað. Tryggja þarf umsjón og viðhald vefsins með fjármagni.

**14. grein. Efling íslenskuhæfni starfsfólks í leik- og grunnskólum og frístundastarfi.** Bent er á reynslu símenntunarstöðva í að kenna sérhæfð starfstengd íslenskunámskeið fyrir starfsfólk í leik- og grunnskólum og fyrir Vinnumálastofnun handa atvinnuleitendum sem hafa hug á að störfum á þessum vettvangi. Sérstaklega má benda á þróunarverkefni styrkt af þróunarsjóði framhaldsfræðslunnar þar sem aðferðir Íslenskuþorpsins voru þróaðar og nýttar á slíkum námskeiðum. Önnur dæmi: leikskólaliðabréf, leikskólasmíðja og íslenska í skóla- og frístundastarfi.

**15. grein. Samþætting íslensku og erlendra móðurmála á grunnnámskeiðum starfsfólks í heilbrigðis-, félags- og umönnunargreinum.** Fagleg grunnnámskeið fyrir starfsfólk í umönnunarstörfum eru kennd á símenntunarstöðvum og þar hefur skapast mikil þekking og reynsla hvað varðar markhópinn. Samhliða samþættingu fagnáms og íslenskunáms er ekki síður mikilvægt að þróa auk þess að bjóða upp á námsaðstoð fyrir þá sem þess þurfa og er jafningjastuðningur góður kostur. Gerð rafræns námsefnis fyrir þessi störf sem eru auk þess myndrænt myndi víkka út verkefnið og jafna aðgengi starfsfólks að því að ná tökum á starfstengdum orðaforða. Þessa aðgerð mætti útfæra á fleiri starfsstéttir. Mótun verði viðmið um íslenskuhæfni í þessum starfsstéttum og stöðupróf í íslensku sem byggja á Evrópska tungumálarammanum samhliða því.

**17. grein: Íslenska handa öllum.** Íslenskunám fullorðinna innflytjenda þarf að uppfylla gæðakröfur, vera markvísst og aðlaðandi og taka mið af bakgrunni fólks og ólíkum þörfum. Gera þarf fólki mögulegt að stunda nám og öðlast grunnfærni í íslensku (stig A2/B1 skv. Evrópska tungumálarammanum) hvort sem það er heimavinnandi með börn, í atvinnuleit, í endurhæfingu eða í starfi. Ekki síður þarf að taka tillit hins sístækkandi hóps innflytjenda á Íslandi sem er illa læs og með litla skólagöngu að baki en sá hópur þarf sérhæfða nálgun í sínu námi. Í því samhengi er mikilvægt að líta ekki einungis til Evrópska tungumálarammans til að skilgreina hæfni í tungumálum heldur einnig LESLLA (Literacy Education and Language Learning for Adults, [www.leslla.org](http://www.leslla.org)) sem er hæfniramma sem miðar við tungumála- og lestrarnám fyrir fullorðna með litla skólagöngu/ólæsa og er í raun forstígg fyrir Evrópska tungumálarammann. Mikla reynslu og þekkingu á innflytjendum með afar fjölbreyttan bakgrunn er að finna hjá símenntunarstöðvunum og er eðlilegt að bæta þeim við sem samstarfsaðila.

**19. grein. Starfsþróun og hæfni þeirra sem kenna íslensku sem annað mál.** Bent er á að með auknum kröfum til hæfni kennara þurfa að koma aukin tækifæri í menntun og símenntun kennara en það skortir að tilgreina hverjir og hvernig á að efla fagþekkingu kennara sem kenna íslensku sem annað mál. Þörfin er mikil og hægt væri að byrja með hnitmiðuðum „fagnámskeiðum“ fyrir þau sem vilja kenna íslensku sem annað mál auk þessa að bjóða upp á regluleg fagnámskeið í umsjón, t.d. Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins. Í þessu samhengi er nauðsynlegt að líta til reynslu Norðurlandanna, Kanada og Bandaríkjanna hvað varðar hagnýta þjálfun og menntun kennara fyrir innflytjendur. Þjálfun kennara sem kenna ólæsum og fólki með litla skólagöngu, sem og ný nálgun í kennslu þeirra, er einnig forgangsráði í því að bæta gæði íslenskukennslu fyrir innflytjendur.

### Mímir - gæði, þekking og reynsla

Mímir er stærsta símenntunarmiðstöð landsins og er hluti af neti alls 11 símenntunarmiðstöðva sem eru starfræktar á landinu. Langflestir innflytjendur á Íslandi búa á höfuðborgarsvæðinu. Hjá Mími er löng og yfirgripsmikil reynsla af því að starfa með og fyrir innflytjendur 18 ára og eldri. Er þar umfangsmest almenn og starfstengd íslenskukennsla en yfir 1000 nemendur stunduðu nám í íslensku sem öðru máli á síðasta ári hjá Mími.

Mímir er viðurkenndur fræðsluaðili af félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Mímir starfar samkvæmt lögum um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 og býður upp á almennt og starfstengt nám á framhaldsskólastigi fyrir fullorðið fólk sem ekki hefur lokið framhaldsmenntun. Einnig býður Mímir nám í íslensku sem öðru máli á stigum 1-5 og tungumálanám. Enn fremur er starfrækt náms- og starfsráðgjöf, ráðþegum að kostnaðarlausu.

Mímir hefur hlotið formlega viðurkenningu um að starfsemin standist evrópskar kröfur um gæði fræðslustarfs, raunfærnimats og náms- og starfsráðgjafar. Um er að ræða EQM+ gæðavottun fræðsluaðila (European Quality Mark) sem tekur reglulega út og staðfestir gæði náms, raunfærnimats og náms- og starfsráðgjafar.

Mímir framkvæmir innra mat í samræmi við 14. gr. laga um framhaldsfræðslu; Framkvæmd mats á fræðslustarfi, og metur því með kerfisbundnum hætti árangur og gæði fræðslustarfsins, sem og gerir áætlanir um umbætur í kjölfar þess. Við innra mat á íslenskukennslu fyrir útlendinga hefur í megin atriðum verið stuðst við leiðbeiningar um innra mat framhaldsskóla (Mennta- og menningarmálaráðuneyti, 2016). Þá leitast Mímir við að starfa á grundvelli gæðastaðalsins ISO 9001 og stendur innleiðing hans yfir. Eftir sem áður miðast gæðavottun Mímis við EQM+ staðalinn og er horft til ISO 9001 staðalsins gagnvart því sem EQM+ nær ekki yfir.

Mímir er rekinn án hagnaðarsjónarmiða.

**Fyrir hönd Mímis-símenntunar,**

Joanna Dominiczak

Fagstjóri íslenskunáms og erlends samstarfs

Sólborg Jónsdóttir

Sérfræðingur í íslensku sem öðru máli

Sólveig Hildur Björnsdóttir

Framkvæmdastjóri



Reykjavík 18.12.2023

## Athugasemdir við Drög að aðgerðaáætlun um íslenska tungu frá Miðju máls og læsis

Drög að aðgerðaráætlun um íslenska tungu virðast slitin úr samhengi við *Málstefnu Íslands 2021-2030*, sem afgreidd var á fundi Íslenskrar málnefndar 2021. Málstefna Íslands 2021-2030 er ítarleg samantekt á stöðu íslenskrar tungu og þar er að finna skýrar og greinagóðar tillögur um hvernig stuðla skuli að jákvæðum viðhorfum til málrættar á öllum sviðum samfélagsins. Alþingi hefur enn ekki samþykkt *Málstefnu Íslands 2021-2030* og því virðist sem opinber málstefna Íslands sé *Íslenska til alls* frá 2008. Sbr. <https://islenskan.is/malstefna/>

Miðja máls og læsis hvetur eindregið til þess að Alþingi taki efnislega afstöðu til *Málstefnu Íslands 2021-2030* og taki þar með af allan vafa um hver opinber málstefna landsins sé og að hvaða markmiðum beri að stefna. Sú aðgerð myndi styrkja stöðu íslenskrar tungu.

Drögin fela í sér þá grunnhugmynd að innflytjendur eigi eingöngu að læra íslensku á sérstökum námskeiðum í stað þess að ávarpa jafnframt hvernig íslenska eru notuð og henni beitt í samfélaginu. Tungumálanám gerist ekki í tómi og árangur næst ekki nema allt samfélagið taki þátt, s.s. vinnuveitendur, þjónustuveitendur og allir málhafar íslensku. Námskeið eru mikilvæg og gæðanámskeið hjálpa mikið. Það verður engu að síður að ráðast að rót vandans og tryggja að öll fái aðgengi að íslensku og fjölbreytt tækifæri til þess að æfa sig á öllum sviðum samfélagsins. Sú aðgerð krefst þess að málhafar á íslensku verji tíma í að bjóða tungumálið til eignar og afnota. Samfélagið er lykillinn að tungumálinu og stærsta áskorun íslenskrar tungu eru viðhorf samfélagsins til íslensku og hugmyndir um hverjir eigi íslensku og/eða megi tjá sig á íslensku og ekki síst hvernig fólk megi tjá sig á íslensku. Í aðgerðaráætlunina vantar áætlun um hvernig standa eigi að viðhorfsbreytingum gagnvart notkun tungumálsins í samfélaginu.

Samfélagið þarf að gera upp við sig hvað þarf til þess að fólk teljist vera Íslendingar. Hugmyndir um að börn geti fæðst á Íslandi og lært íslensku sem annað tungumál alla ævi fela í sér útskúfun og útilokun vegna uppruna. Þessu verður að snúa. Öll eiga rétt á íslensku og öll sem heyra, nota og læra íslensku – eiga íslensku sem sitt tungumál. Að gefnu tilefni er rétt að benda á að 16. grein *Laga um grunnskóla* þarfnast endurskoðunar svo gert sé ráð fyrir að allir málnotendur íslensku eigi sannarlega íslensku.

Mikilvægi þess að huga að íslenskukennslu barna og ungmenna er ávarpað í inngangi að greinagerð aðgerðaráætlunarinnar. Við tökum undir þær áhyggjur en það skortir fjölbreyttar aðgerðir í áætlunina sem ávarpa það verkefni að afhenda nýjum kynslóðum íslenskuna.

Athygli vekur að engar aðgerðir eru tilgreindar fyrir ungmenni á aldrinum 18-24 ára sem og ungmenni á fræðsluskyldualdri, 16-18 ára. Öll ungmenni á fræðsluskyldualdri eiga rétt á skólavist við hæfi óháð íslenskukunnáttu. Sífellt fleiri dæmi eru um að börn á fræðsluskyldualdri fái ekki nám í íslensku sem öðru tungumáli á framhaldsskólastigi, plássin eru of fá. Allir framhaldsskólar þurfa að líta á það sem sitt verkefni að kenna íslensku sem annað tungumál og gera ráð fyrir nýkomnum nemendum með algilda hönnun menntunar að leiðarljósi.

Athygli vekur að börn á leikskólaaldri eru ekki nefnd í áætluninni. Mikilvægt er að ávarpa hvernig börn í leikskólum ná tökum á íslensku.

Við söknum þess að engar aðgerðir fjalla um skipulagt frístundastarf barna og ungmenna s.s. íþróttir, listir eða aðrar tómstundir barna. Það er mikilvægt að huga að hlutverki íslenskunnar innan áhugasviða barna og ungmenna. Sérstaklega þarf að huga að því hvernig hægt er að styðja félög og félagasambönd til að móta sér málstefnu og fylgja henni eftir.

## 1. Starfstengt íslenskunám fyrir innflytjendur samhliða vinnu

Varasamt er að vænta mikils árangurs af hagnýtum námskeiðum án þess að hugað sé að viðhorfum, málnotkun og hvernig stutt er við íslenskunám starfsfólks á starfsstöðunum sjálfum í daglegu starfi. Mestur árangur næst í samtali og samskiptum þegar öll taka þátt.

Hagnýt námskeið geta verið starfstengd en einnig mætti tengja þau við virka þátttöku í samfélaginu og huga sérstaklega að valdeflingu svo innflytjendur séu ekki háðir öðrum til að afla sér upplýsinga, sama hvort það eru túlkar eða vinnuveitendur.

Á sumum vinnustöðum s.s. í skóla-, velferðar- og heilbrigðisþjónustu er flókið að senda starfsfólk á hagnýt námskeið á vinnutíma sökum þess hve mönnun er takmörkuð. Þetta á sérstaklega við á smærri vinnustöðum s.s. leikskólum með fáar deildir. Mikilvægt er að öll sitji við sama borð og raunverulegt aðgengi að námskeiðum útiloki enga hópa samfélagsins.

## 2. Bætt gæði íslenskukennslu fyrir innflytjendur

Það er hagsmunamál fyrir allt samfélagið að innflytjendur hafi aðgengi að íslensku, bæði í fullu námi sem og á námskeiðum. Áhuga á gæðakennslu ber að fagna en vottunarkerfi eitt og sér tryggir ekki aðgengi að íslensku málumhverfi. Gæðakennsla tryggir ekki að öll bjóði þér íslensku þegar þú ert að tileinka þér íslenskt mál. Því stýra viðhorf samfélagsins og hugmyndir um gagnsemi íslensku.

Skv. Grænbók í málefnum innflytjenda hefur Flóttamannastofnun Sameinuðu Þjóðanna bent á að flóttafólk á Íslandi kvarti ítrekað undan því að íslenska sé oft kennd á öðru tungumáli, t.d. ensku. Það endurspeglar neikvæð viðhorf til íslensku og gagnsemi hennar auk þess að gera fjölmörgum erfitt fyrir að nýta sér íslenskukennslu. Enskukunnátta má ekki vera forsenda þess að læra íslensku.

Gæðakennsla í íslensku getur ekki byggt á forkröfum í öðrum tungumálum og rétt er að benda á þá staðreynd að margir innflytjendur hafa litla færni í ensku.

Þó fagmennska og sérfræðipekking sé mikilvæg í kennslu íslensku sem annars tungumáls, þá er rík ástæða til þess að vara við þeirri hugmynd að aðeins sérstakir íslenskukennarar geti kennt íslensku. Við þurfum öll að taka þátt í verkefninu sem felst í því að afhenda íslensku til nýrra kynslóða og nýrra Íslendinga. Íslenskukennsla er sameiginlegt verkefni okkar allra.

## 3. Virkjun Samevrópska tungumálarammans

Huga þarf að kynningu á samevrópska tungumálarammanum þvert á öll skólastig. Langt er í árslok 2025 fyrir þau sem eru að læra íslensku núna. Flýta þarf þýðingu þessara prófa.

**4. Fjarnám í íslensku á BA-stigi** Aðgerðir sem fela í sér aukin jákvæð viðhorf til sköpunar á íslensku, rannsókna á íslensku og að íslenska sé gagnleg á öllum sviðum samfélagsins eru líklegri til þess að skila sér í aukinni ásókn í íslenskunám á háskólastigi. Íslenska er í samkeppni við öll önnur tungumál á alþjóðavettvangi og aðgerðir í þágu íslensku fela í sér að færa háskólanám smám saman yfir í fjarnám. Vert er að minna á að tungumálanám í fjarnámi hentar alls ekki öllum og að ásókn í nám í íslensku á háskólastigi ræðst að mestu af viðhorfi til tungumálsins og gagnsemi þess. Það er áhugavert að lesa

kennsluskra HÍ og velta fyrir sér hver eigi að kenna íslensku þegar námskeiðum sem kennd eru á íslensku fækkar í sífellu og klifað er á því að háskólinn þurfi að vera í samkeppni á alþjóðavettvangi

Staðnám í íslensku sem öðru tungumáli á BA stigi er samkvæmt mörgum innflytjendum besta íslenskunám sem völ er á. Gæðin felast í tímanum sem varið er í íslensku málumhverfi, þjálfuninni, samverunni og samtölunum, einmitt því að verja tíma sínum í að læra íslensku í fullu starfi. Útskrifaðir nemendur með BA-próf í íslensku sem öðru tungumáli eru framúrskarandi málnotendur. Vonandi felur aðgerðin ekki í sér að draga eigi úr fjárveitingu til staðnáms í íslensku eða staðnáms í íslensku sem öðru tungumáli.

## 5. Sameiginlegt fjarnám í íslensku sem öðru máli

Þetta er löngu tímabært og skoða þarf sérstaklega inntökuskilyrði í hagnýtt nám í íslensku sem öðru tungumáli í Háskóla Íslands. Þar er gerð krafa um enskukunnáttu, sem getur útilokað ákveðna hópa frá námi og er óskiljanleg krafa í tungumálanámi nú til dags. Tæknilausnir hafa útrýmt þörfinni fyrir millitungumál s.s. ensku í miðlun gagna. [Um íslensku sem annað mál | Háskóli Íslands \(hi.is\)](#)

## 6. Háskólabró fyrir innflytjendur

Mikilvægt er að hugað sé að virknihluta þessa náms fyrir ungmenni með innflytjenda- eða flóttabakgrunn sbr. [upplýsingar um ungmenni 16-24 ára utan náms og án atvinnu](#).

## 7. Viðhorf til íslensku

Óljóst er hverju þessi aðgerð á að skila þar sem ekki er útskýrt hvað á að gera við upplýsingarnar. Í tillögu um viðhorf til íslensku skortir áætlun um aðgerðir til þess að "snúa viðhorfum til málsins í jákvæðari átt" vegna þess að:

"Stjórnvöld verða fyrir áhrifum af almennum viðhorfum í samfélaginu og brýn þörf er á að almenn vitund skapist um að þetta skipti máli og sé spurning um sjálfsvirðingu".  
(Málstefna Íslands 2021-2030, bls. 16)

Upplýsingar og viðhorfskannanir eða rannsóknir eiga að vera sniðnar að allskonar málnotendum, t.d. skv. kafla 19.1 úr Aðalnámskrá grunnskóla:

"Við lok grunnskóla á nemandi að geta gert sér grein fyrir stöðu sinni og ábyrgð sem málnotanda. Hann á að átta sig á því að þegar skóla sleppir er það á hans ábyrgð að rækta og nýta málið sem tæki til náms, samskipta og þátttöku í lýðræðissamfélagi. Það er réttur hvers manns að öðlast þekkingu og færni í máli. Það skiptir einnig miklu að barn með annað mál en íslensku eigi þess kost að læra íslensku svo vel að það geti tekið fullan þátt í samfélaginu, notið menningar og átt þátt í því að móta hana. Hið sama gildir um þann sem er heyrnarskertur eða heyrnarlaus. Íslenskt tákni er ekki síður en íslenska lykill að samfélaginu og virkri þátttöku í því."

Skýrar vísbendingar liggja nú þegar fyrir um viðhorf íslenskra ungmenna til íslensku. Líklega væri þessum fjármunum betur varið til þess að fjármagna rannsóknir fremur en viðhorfskannanir. Umdæmisvandi íslenskunnar er útskýrður í Málstefnu Íslands 2021-2030 (bls 12).

Full ástæða er til þess að vara þarf við þeirri hugmynd að íslenskukennsla sé sérverkefni skólakerfisins. Grunnskólanemendur verja aðeins um 20% vöku tímans í skólanum á ársgrundvelli (hafi þau fullkomna mætingu) og þó skólaumhverfið leiki mikilvægt hlutverk þá er umdæmisvandi íslensku samfélagslegur.

## 8. Mikilvægi lista og menningar

Athugasemd er gerð við orðalag greinagerðar um 8. aðgerð.

„...tjáning á móðurmáli er grundvöllur þess að skapandi hugsun sé komið á framfæri...“

Þessi setning stenst ekki skoðun. Margir tjá skapandi hugsun á öðrum tungumálum. Að tjá sig á tungumáli sem fólk hefur lært síðar á ævinni ber vott um hugrekki og reynslu, því ættu öll að leggja við hlustir og einmitt gera ráð fyrir tjáningu á fjölbreyttum tungumálum.

Orðið móðurmál er enn fremur gildishlaðið. Það er beintengt í tilfinningar og sjálfsmynd og varast þarf að ætla fólk móðurmál eða annað móðurmál en íslensku enda getur slíkt valdið því að fólk upplifir höfnun af hálfu samfélagsins. Mörg börn eiga foreldra sem tala sitthvort tungumálið og því varasamt að tala um annað sem mikilvægara en hitt. Skýrara er að okkar mati að tala um heimamál barns. Öll eiga íslensku og öll mega skapa og tjá sig á íslensku, breyta og bæta tungumálið eftir þörfum.

Nýjar kynslóðir verða að líta á íslensku sem sína eign. Því þarf að vinna markvisst gegn þeirri skaðlegu hugmynd að til sé eitthvað sem heitir rétt mál eða rangt mál. Hugmyndir um rétt mál og rangt mál fela í sér leyfi til þess að þagga niður í þeim sem tjá sig á *röngu máli*. Þöggun fjölbreyttrar íslensku er ekki líkleg til þess að vera í þágu íslenskrar tungu.

Tillagan verður að ávarpa að gert sé ráð fyrir fjölbreyttri íslensku í öllum listum og menningu og að hugað sé að aðgengi og fjölbreyttum tjáskiptum án þess að falla í þá gryfju að nota önnur tungumál í stað íslensku. Draga þarf athygli að sköpun á íslensku undir jákvæðum formerkjum samhliða því að draga þarf úr íslenskumánun á opinberum vettvangi.

Stuðningur við fjölbreytta útgáfu á öllum sviðum lista skiptir miklu máli. Hjá Miðju máls og læsis heyrum við ítrekað sögur nemenda af því að þau séu t.d. löngu búin að lesa allar bækurnar á þeirra áhugasviði sem hafa komið út á íslensku og nú lesi þau bara á erlendum tungumálum.

## 9. Aukin talsetning og textun á íslensku

Tekið er undir áhyggjur af ensku málareiti og áhrif þess á máltöku barna. Aukið aðgengi að gæðafeni sem talsett er á íslensku og/eða textað á íslensku er mikið réttindamál. Að gefnu tilefni viljum við benda á að töluvert af námsefni s.s. myndböndum í náttúrufræði sem Menntamálstofnun hefur keypt réttindi að eru hvorki talsett né textuð á íslensku sökum fjármagnsskorts.

Vert er að benda á að í kafla Málstefnu Íslands 2021-2030 um málrækt og viðhorf til íslensku (bls 12-16) er rætt um að efla þurfi bókmenntaarfinn en einnig les-, hljóð- og myndefni á netinu, sem og framleiðslu á afþreyingarefni á íslensku fyrir öll, en ekki einungis talsetningu og textun á íslensku.

Nauðsynlegt er að aðskilja aðgerðatillögu annarsvegar um talsetningu og textun á íslensku á ábyrgð Menningar- og viðskiptaráðuneytis, og hinsvegar aðgerðartillögu um fræðslu fyrir foreldra og fagfólk um máltökuskeið og málþroska barna á ábyrgð Mennta- og barnamálaráðuneytis. Báðar tillögur eru mikilvægar en farsælla væri að foreldrafræðsla yrði tilgreind sem sér aðgerð með það markmið að tryggja foreldrafræðslu og fræðslu fyrir fagfólk sem starfar með börnum. Þarfir barna breytast eftir því sem börn þroskast. Það á líka við um málþroska. Stéttir sem sinna ungbarnaeftirliti ásamt starfsfólki leik- og grunnskóla ættu að vera sérstaklega nefnd sem samstarfsaðilar í þeirri aðskildu aðgerð ásamt þeim aðilum sem hafa annast svipaða ráðgjöf með góðum árangri svo sem Miðja máls og læsis.

## 10. Íslenskugátt

Vert er að minna á að tryggja þarf viðhald íslenskugáttarinnar með viðeigandi fjármagni þegar hún verður tilbúin.

## 11. Öflug skólasöfn

Skólasöfn eru í einstakri aðstöðu til að kveikja áhuga nemenda á lestri fjölbreyttra texta. Mikilvægt er að safnkostur endurspegli fjölbreytta menningu, sjálfsmyndir, væntingar og áhugamál margbreytilegs nemendahóps.

Nauðsynlegt er að þessi vinna fari fram í samstarfi við notendur safnanna, nemendur skólanna.

## 12. Vefgátt fyrir rafræn námsgögn

Engin athugasemd

## 13. Samræmt verklag um móttöku, kennslu og þjónustu

Athugasemd er gerð við orðalagið „Skólasamfélagið er kjörinn vettvangur inngildingar...“ Skólastarf er vissulega kjörinn vettvangur en það er ekkert val. Börn og fjölskyldur þeirra eiga rétt á því að tilheyra sem virkir þátttakendur í skólastarfi. Betra orðalag væri „Skólasamfélagið er vettvangur inngildingar...“

Í greinargerð er óljóst hvaða stöðumat eigi að þróa og vinna að.

Gerð er athugasemd við orðalagið fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í samhengi við móttöku. Þó hugtakið sé gott og nái yfir stóran hóp nemenda án aðgreiningar er mikilvægt að greina á milli þarfa ólíkra hópa. Óskað er eftir því að nota orðalagið *börn sem eru ný á Íslandi* þar sem börn með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn eru fjölbreyttur hópur og mörg þeirra læra ekki íslensku sem annað tungumál. Dæmi um það eru börn forsetahjónanna.

Mikilvægt er að til sé samræmt verklag um móttöku, kennslu og þjónustu við börn sem eru ný á Íslandi þar sem sérstök áhersla verði lögð á íslensku sem annað tungumál svo öll fái aðgang að tungumálinu sem er notað í öllum kerfum. Varað er við því að þeir sem sinna þjónustu noti önnur tungumál í stað íslensku. Önnur tungumál geta vissulega stutt við íslensku en íslenskan þarf alltaf að vera í forgrunni, sýnileg og aðgengileg, alltaf í boði en aldrei þröngvað upp á fólk.

Mikilvægt er að minna á þá staðreynd að íslenska sem annað tungumál er sérnámsgrein í grunnskóla. Samkvæmt nýjum köflum í Aðalnámskrá grunnskóla frá 2021 er námsgreinin ætluð börnum sem eru ný á Íslandi og gert er ráð fyrir að öll ljúki námi í íslensku sem öðru tungumáli á 2-4 árum eftir komu inn í íslenskt málsamfélag, eftir það læra börnin íslensku samkvæmt aldurstengdum viðmiðum með þeim stuðningi sem þarf. Uppfæra þarf 16. grein Laga um grunnskóla svo samhljómur sé á milli uppfærðrar Aðalnámskrár frá 2021 og laganna frá 2008 svo lögin stuðli að inngildingu.

Í samfélaginu eru uppi flókin aðgreinandi viðhorf um að móðurmál foreldra erfist og að börn sem heyra og nota íslensku aðeins utan heimilis eigi íslensku sem annað tungumál. Þessi viðhorf viðhalda hugmyndum um að börn innflytjenda eigi ekki íslensku og stuðla að skorti á væntingum fagfólks. Þessar hugmyndir vinna því beint gegn inngildingu í skólakerfinu. Auk samræmds verklags er nauðsynlegt að samræma hugtakanotkun og tryggja þekkingu í öllum kerfum um máltöku fjöltyngdra barna.

Skóla- og frístundasvið Reykjavíkur og fræðsluskrifstofur um allt land ættu að vera á lista yfir samstarfsaðila.

#### **14. Efling íslenskuhæfni starfsfólks í leik- og grunnskólum og frístundastarfi**

Þetta er mikilvæg aðgerð en huga þarf að viðhorfum og málnotkun allra á vinnustöðum ásamt því hvernig stutt er við íslenskunám starfsfólks í gegnum daglegt starf. Mestur árangur næst í samtali og samskiptum þegar öll taka þátt og gert er ráð fyrir öllum málnotendum á íslensku.

Huga þarf að viðhorfum samfélagsins gagnvart mikilvægi starfa með börnum. Varast skal að normalísera þá hugmynd að það sé ásættanlegt að starfsfólk án íslenskufærni sinni menntun og málþroska barna á viðkvæmum mótunarárum á leikskólaaldri.

Reynsla Reykjavíkurborgar er að þrátt fyrir aðgengi að námskeiðum hefur reynst flókið að senda starfsfólk á hagnýt námskeið á vinnutíma sökum þess hve mönnun er takmörkuð.

#### **15. Samþætting íslensku og erlendra móðurmála á fagtengdum grunnnámskeiðum starfsfólks í heilbrigðis-, félags- og umönnunargreinum**

Þessi aðgerð gæti haft veruleg áhrif og mætti útfæra á enn fleiri starfsstéttir. Helsti veikleiki þessarar aðgerðar er að útfærsla gæti orðið sú að námskeið verði kennd á ensku þegar ekki fæst kennari sem uppfyllir hæfnikröfur eða næg þátttaka á tilteknu tungumáli næst ekki. Aðgerð þessi mun ekki þjóna inngildandi tilgangi sínum ef námskeið af þessu tagi eru eingöngu kennd á ensku.

#### **16. Framtíð máltækni**

Engin athugasemd.

#### **17. Íslenska handa öllum**

Hér er aðgerðartillaga enn og aftur um íslenskunámskeið fyrir fullorðna innflytjendur eins og í 4., 5., og 6. aðgerð. Það sem vantar í drög að aðgerðaáætlun er tillaga um að viðurkenna innflytjendur sem íslenska málnotendur og að hvetja samfélagið til þess að nota íslensku sem megin samskiptamál allra íbúa landsins. Mikilvægt er að hafa í huga viðhorf samfélagsins til tungumálsins og hvernig megi stuðla að því að sjálfsagt þyki að hafa íslensku i öndvegi.

Það vantar hér aðgerðartillögu um að allir vinnustaðir í almannaþjónustu setji sér málstefnu og framfylgi henni eins og lagt er til í Málstefnu Íslands 2021-2030.

#### **18. Íslenska er sjálfsagt mál**

Þessi aðgerð kallar á að allur vafi sé tekinn af því hver gildandi opinber málstefna Íslands er.

MML leggur til að beina rannsóknum á umdæmisvanda að þeim viðhorfum sem birtast á opinberum vettvangi og í almannarýmum og móta aðgerðir til að sporna við því að áhrifamiklir aðilar í samfélaginu s.s. íþróttasambönd sniðgangi íslensku í þágu erlendrar markaðssetningar. Margar stofnanir, félagasamtök og fyrirtæki þurfa fræðslu, aðhald og stuðning til þess að styðja við jákvæð viðhorf til íslensku.

#### **19. Starfsþróun og hæfni þeirra sem kenna íslensku sem annað mál**

Þessi aðgerð tengist aðgerð 2 um gæði íslenskunáms, sjá athugasemdir MML við þann lið. Starfsþróun er háð því að búið sé að skilgreina hvað gæðakennsla í íslensku feli í sér.

Virðingafyllst,

Ráðgjafar Miðju máls og læsis



## Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026

511. mál, þingsályktunartillaga

154. löggjafarþing 2023–2024.

### Umsögn frá Rithöfundasambandi Íslands

Rithöfundasamband Íslands fagnar frumvarpi um aðgerðaráætlun um íslenska tungu, telur það brýnt og tekur undir allt sem þar er að finna. Við viljum þó nota tækifærið og benda á atriði sem mættu vega þyngra í frumvarpinu:

#### Liður 8:

Við tökum undir mikilvægi listsköpunar og menningar en við teljum rétt að draga sérstaklega fram bókmenntir og skrif þegar fjallað er um listir og menningu í samhengi við íslenskuna. Íslenskar bókmenntir byggja í langflestum tilfellum á íslenskrari tungu. Við teljum skrif á íslensku, hvort heldur sem er ritun bóka, handrita að leikverkum, sjónvarpsþáttum eða kvikmyndum eða annarra verka, eina af frumforsendum þess að íslenskt mál lifi áfram á tímum alþjóðavæðingar. Einnig þarf að stórefla þýðingar á vönduðum verkum. Til þess að svo geti orðið áfram þarf fólk að geta lifað af því að skapa og skrifa á íslensku fyrir þann örmarkað sem hér er. Það gerist ekki án opinbers stuðnings við hinar skrifandi stéttir og mikilvægt að aðgerðaráætlunin taki á því.

#### Liður 11:

Við fögnum því að skoða eigi hvort grunn- og framhaldsskólar uppfylli það lögbundna hlutverk sitt að reka skólabókasöfn enda hafa höfundar sem heimsækja skóla um land allt löngum bent á að gríðarlegur munur er á skólasöfnum á milli skólastofnanna og í því fellst bein mismunun því góð skólasöfn, með ríkulegan bókakost þar sem fagfólk leiðir börn og ungt fólk inn í heim bókmenntanna er oft á tíðum eini snertiflötur barna og unglínga við bækur, yndislestur og bókmenningu. Eins og ástandið er núna hafa börn ákaflega ójöfn tækifæri til þess að kynnst bókmenntum og lesmenningu í gegnum skólana sína. Við viljum líka benda á að brýnt er að skylda leikskóla til þess að hlúa vel að bókakostinum þar. Það er ekki síst nauðsynlegt þar sem, ríflega fjórða hvert barn á leikskóla á Íslandi er með erlendan bakgrunn (sjá nánar: <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2023-06-28-fjorda-hvert-leikskolabarn-med-erlendan-bakgrunn-386524>). Þá er einnig algengt að starfsfólk leikskóla sé af erlendum uppruna og hafi ekki endilega gott vald á íslensku. Því skiptir miklu máli að starfsfólk leikskóla geti lesið vandaðar og fjölbreyttar bækur á íslensku fyrir nemendur sína. Það er ekki sjálfgefið að börnin hafi aðgang að bókum á íslensku á heimilum sínum eða einhvern þar sem getur lesið á íslensku.

Auk þess viljum við benda á þann misbrest sem er á dreifingu bóka á Íslandi. Hér á landi styrkir hið opinbera höfunda til að skrifa bækur og útgefendur til að gefa þær út en svo er mikill misbrestur þegar kemur að dreifingunni. Engar bókabúðir sem ná máli er að finna á austurhluta landsins, allt frá Akureyri og suður á Selfoss. Bækur fást í matvörubúðum fyrir jól en annars ekki nema í mýflugumynd eða í netverslunum. Íslenskrari tungu stafar augljós hættu af bókaskorti í dreifðari byggðum landsins.



Umsögn Sambands Íslenskra framhaldsskólanema um mál nr. 511 á 154 löggjafarþingi.

Stjórn SÍF vill hér með lýsa stuðningi sínum við fyrirhugaðar aðgerðir. Varðveisla íslenskunnar og áframhaldandi notkun hennar er eitt af stærstu vandamálunum sem við stöndum frammi fyrir. Brýn nauðsyn er til aðgerða til að sporna gegn því að við töpum íslenskukunnáttu ungmenna. Okkur líst vel á boðaðar aðgerðir og vonum að þær verði framkvæmdar sem fyrst. Við viljum þó vekja athygli á nokkrum atriðum sem okkur finnst mega breyta ef vilji yfirvalda er að aðgerðirnar skili sem mestum árangri í framtíðinni.

1. Við gerum alvarlega athugasemd við það að eftir okkar bestu vitund fékk ungt fólk/framhaldsskólanemendur ekki að láta sína skoðun í ljós um þessa aðgerðaáætlun. Finnst okkur það sérstakt miðað við að framhaldsskólanemar eru þeir sem munu taka við af núverandi kynslóð og eru stór hluti í því að varðveita íslenskuna með grunnskólanemendum og leikskólabörnum. Auk þess eru framhaldsskólar og framhaldsskólanemar hvergi nefndir í stjórnartillögu. Þó margar af aðgerðunum muni vissulega bæta stöðu íslenskunnar í framhaldsskólum myndum við vilja sjá beinni aðgerðir sem myndu taka beint á vandanum, vanda sem hefur sést í PISA könnun síðastliðin ár. Margir nemendur sem tóku þátt í þeim eru nú í eða eru að fara í framhaldsskóla og munu þau ekki fá að njóta ávinnings af stjórnartillögu í núverandi mynd.
2. Að okkar mati þarf líka meiri nákvæmni í því hvernig þessar aðgerðir munu vera framkvæmdar og hvernig þær munu fara fram. Aðgerðin eru góðar en við óttumst að þeim muni ekki verða framfylgt eða hafa tilætluð áhrif. Teljum við að gott væri að hafa skýrara orðalag varðandi framkvæmd áætlunarinnar og að skýrsla um árangur aðgerðanna yrði gefinn út.

Eins og áður kemur fram teljum við aðgerðirnar góðar og vonum að þær verði samþykktar. Einar og sér leysa þær ekki kjarna vandans, það vantar meiri fjármuni til að halda íslenskunni á lífi, meðal annars í menntakerfinu, svo það sé í stakk búið að sinna þeim verkefnum sem það á að sinna.

Virðingarfyllt

Fyrir hönd Stjórn Sambands Íslenskra Framhaldsskólanema, Daníel Þröstur og Alda Ricart.



Nefndasvið Alþingis  
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar  
Sent á [nefndasvið@althingi.is](mailto:nefndasvið@althingi.is)

Reykjavík, 19. desember 2023

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026, mál nr. 511**

Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (hér eftir „SÍK“), aðildarsamtök Samtaka iðnaðarins, hefur tekið til umsagnar tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu. Sambandið fagnar aðgerðaáætluninni um þetta mikilvæga málefni.

SÍK hefur um árabil lagt áherslu á mikilvægi framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis á íslenskri tungu með skírskotun í íslenska menningu. Stjórnvöld í samvinnu við hagaðila lögðu mikinn metnað í gerð Kvikmyndastefnu stjórnvalda til ársins 2030 þar sem varðveisla íslenskrar tungu, menningu, sjálfsmynd þjóðarinnar, efling íslensks atvinnulífs og sterkt orðspor Íslands er gert hátt undir höfði. Það er því ánægjulegt að sjá að stjórnvöld hugi nú að fjölbreyttum leiðum til þess að tryggja varðveislu íslenskrar tungu. SÍK fagnar sérstaklega 8. gr. draganna er fjallar um mikilvægi listar og menningar og þá sérstaklega sköpun og miðlun þeirra. Í því samhengi leggur SÍK áherslu á mikilvægi þess að fjárframlög í Kvikmyndasjóð verði tryggð til lengri tíma til að stuðla að fyrirsjáanleika fyrir sköpun og framleiðslu fjölbreytts íslensks kvikmynda- og sjónvarpsefnis sem á sér samfélagslega skírskotun og stuðlar að eflingu íslenskrar tungu. Þá er ekki síður mikilvægt að gæta að fjölbreytni í dreifingu á íslensku efni, aðgengi að því og miðlun þess. SÍK bendir á að ýmsar kvikmyndir, heimildarmyndir og sjónvarpsþættir hafa ótvírætt fræðsluígildi fyrir nemendur í grunn- og framhaldsskóla. Það er umhugsunarvert að mörg dæmi eru um að grunn- og framhaldsskólar, eftir atvikum með tilstuðlan Menntamálastofnunar, hafi nýtt slíkt efni í kennslu og miðlun án heimildar né þóknunar til framleiðanda eða sannarlegs eiganda verksins. Að mati SÍK er þessu verulega ábótavant en framleiðendur hafa enga yfirsýn yfir hvar efni þeirra er nýtt, hvernig eða hversu oft. SÍK leggur til að í drögum að aðgerðaáætlun þeirri sem hér er til umsagnar verði hugað að viðeigandi ferlum og/eða vettvangi þar sem opinber stofnun skráir og greiðir fyrir nýtingu á efni framleiðenda sem heimilar miðlun þess. SÍK bendir á að fjölmörg dæmi eru um að erlendar menntastofnanir hafi útbúið kennsluefni í tengslum við íslenskar kvikmyndir á lögsmætun hátt og eru þannig fyrri til að nýta efnistöð og boðskap íslenskra kvikmynda í fræðsluskyni heldur en innlendar menntastofnanir.

Að lokum fagnar SÍK 9. gr. draganna er fjallar um aukna talsetningu og textun á íslensku. Að mati SÍK myndi sérstakur talsetningar- og textasjóður tryggja aukið aðgengi almennings að kvikmyndum og sjónvarpsefni sem er bæði brýnt og þarft. SÍK vonast til þess að fá tækifæri til að gera nánari grein fyrir umsögn sinni.

Virðingarfyllst, f.h. Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda

Lilja Björk Guðmundsdóttir,  
viðskiptastjóri hjá Samtökum iðnaðarins



Nefndasvið Alþingis  
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 19. desember 2023

### **Efni: Umsögn um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026, 511. mál**

Samtök atvinnulífsins (SA) vísa til tölvupósts allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis frá 5. desember þar sem óskað var eftir umsögn um ofangreint mál. Um leið og SA fagna því að sett sé fram aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu gerir SA eftirfarandi athugasemdir við aðgerðaáætlunina.

Í aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023-2026 er lögð áhersla á hlutverk formlegs skólakerfis en SA ítrekar mikilvægi framhaldsfræðslunnar í málaflokknum. Framhaldsfræðslunnar er til dæmis ekki getið í tölulið 5 um *sameiginlegt jarnám í íslensku sem öðru máli*. SA benda á að framhaldsfræðsluaðilar hafa mikla reynslu bæði af kennslu í fjarnámi, en búa einnig yfir leiðum til að ná til innflytjenda, einkum fullorðinna einstaklinga á vinnumarkaði.

SA vekja athygli á því að Fræðslumiðstöð atvinnulífsins (FA) hefur ritað og fengið vottaðar fjölmargar námsskrár sem nýtast innflytjendum á vinnumarkaði. Í ljósi þess taka SA undir hlutverk FA í tölulið 15; *Samþætting íslensku og erlendra móðurmála á fagtengdum grunnnámskeiðum starfsfólks í heilbrigðis-, félags- og umönnunargreinum* en FA ætti að sjálfsögðu einnig að gegna sama hlutverki sem mögulegur samstarfsaðili þegar kemur að því að efla íslenskuhátt starfsfólks í leik- og grunnskólum og frístundastarfi, sbr. tölulið 14.

SA taka undir að aðgengi og fjölbreytni íslenskunáms fullorðinna innflytjenda verði styrkt með eflingu starfstengdrar íslenskufraeðslu og talþjálfunar samhliða starfi, sbr. töluliður 1 í aðgerðaáætluninni. SA hafa t.d. í gegnum Úthlutunarnefnd nýsköpunar- og þróunarstyrkja Fræðslusjóðs styrkt fjölmargar leiðir mismunandi fræðsluaðila til að auka aðgengi og fjölbreytni íslenskunáms fullorðinna innflytjenda. Hins vegar þarf að huga að því að innflytjendur eru ekki einsleitur hópur heldur samanstanda þeir af mismunandi hópum, s.s. innflytjendum sem koma innan EES, utan EES, flóttafólki og umsækjendum um alþjóðlega vernd. Þessa hópa þarf að nálgast með mismunandi hætti, til að mynda eru sumir innflytjendur komnir hingað til að setjast að á meðan aðrir ætla sér að stoppa stutt. Því skiptir máli að starfstengd íslenskufraeðsla og talþjálfun samhliða starfi sé þróuð með mismunandi þarfir þessara hópa í huga sem og atvinnugreina. SA leggja áherslu á mikilvægi samráðs við aðila vinnumarkaðarins um útfærslu einstakara þátta.



SA leggja áherslu á að íslensk stjórnvöld, líkt og stjórnvöld á hinum Norðurlöndunum, komi með ríkari hætti að fjármögnun starfstengdrar íslenskukennslu fyrir innflytjendur. Þrátt fyrir að margir vinnustaðir efli hæfni starfsfólks síns m.a. með framlögum frá starfsmenntasjóðum er hlutverk starfsmenntisjóða ekki að greiða niður íslenskunám innflytjenda enda um samfélagslegt verkefni að ræða.

**Virðingarfyllst,**

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Maj-Britt Hjördís Briem

Ráðherranefnd um íslenska tungu  
Ráðherrabústaðurinn við Tjarnargötu 32  
Kynning frá:  
Símennt, samtökum fræðslu- og símenntunarmiðstöðva

Reykjavík, 16. janúar 2023

## Minnisblað: Tækifæri og leiðir til að efla íslenskukennslu fyrir útlendinga

Þúsundir innflytjenda sækja á hverju ári þjónustu hjá símenntunarmiðstöðvum innan Símenntar en þær eru ellefu talsins og starfa á landsvísu. Hjá símenntunarmiðstöðvunum liggur dýrmæt þekking og reynsla af kennslu og ráðgjöf fyrir innflytjendum, sem og þátttöku í ýmsum þróunarverkefnum sem varða aðlögun og færni innflytjenda. Símenntunarmiðstöðvarnar sjá um mat á raunfærni einstaklinga til styttingar á námi eða ýmiss konar starfsréttinda. Síðast en ekki síst sjá símenntunarmiðstöðvarnar um íslenskukennslu fyrir innflytjendum og ýmiss konar samfélagsfræðslu, oft í samstarfi við vinnumarkaðinn. Auk samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk (Landnemann) fyrir Vinnumálastofnun.

Ljóst er að símenntunarmiðstöðvarnar veita náms- og starfsráðgjöf, hópráðgjöf, rafræna ráðgjöf og ráðgjöf með túlkþjónustu alla daga. Um allt land er þétt net ráðgjafa með mikla reynslu af þörfum markhópsins sem hægt er virkja enn betur og fjárfesta í. Nálægð þessa nets er mikil við markhóp, vinnumarkaðinn og þau úrræði sem eru í boði eða þörf á.

Eftirfarandi eru ábendingar Símenntar hvað varðar íslenskukennslu fyrir útlendinga:

### Starfsþróun kennara

Það er mikil þörf á að koma á kerfi hér á landi sem eflir starfsþróun þeirra sem kenna á íslenskunámskeiðum, ekki síst til að auka fagmennsku og gæði, fá tækifæri til að auka notkun tækni í kennslu og þróa áfram nýjar og áhrifaríkar kennsluaðferðir. Samsetning nemendahópa hefur breyst og einstaklingum fjölgar sem hafa litla sem enga menntun og eru illa staddir í lestri eða ólæsir á latneskt letur. Slíkur nemendahópur þarf sérstaka nálgun og sérhæfðara nám og til að sinna því vel þurfa kennarar menntun og þjálfun. Benda má á áratugalanga reynslu á Norðurlöndunum við að þróa gæðaviðmið fyrir kennara sem kenna innflytjendum annað tungumál, svo og mikla þekkingu og reynslu af áhrifaríku efni og leiðum í kennslu fyrir fullorðna.

Skortur er á kennurum til að kenna fullorðnum íslensku sem annað mál. Taka ber tillit til þess að hjá símenntunarmiðstöðvunum eru kennarar ekki í föstu starfi. Þeir eru verktakar sem kenna mismikið hverju sinni. Starfsþróun þarf að taka mið af því sem og því að nemendur eru fullorðnir innflytjendum. Þar sem meirihluti kennara í símenntunarmiðstöðvunum eru verktakar er oft erfitt um vik fyrir fræðslustofnanir að ganga að starfskröftum þeirra sem vísunum eða gera kröfur um endurmenntun. Símenntunarmiðstöðvarnar hafa ekki tök á að sinna slíkri starfsþróun án stuðnings hins opinbera. Vert er að taka fram að á Norðurlöndunum geta kennarar sérhæft sig í tungumálakennslu fullorðinna innflytjenda og eru jafnvel fastráðnir sem slíkir hjá skólum.

### Samfella í námi

Auka þarf fjárframlög til íslenskukennslu útlendinga sem sætti miklum niðurskurði árið 2010 og hefur ekki verið bætt að fullu síðan. Áréttað er að íslenskunám fullorðinna innflytjenda þarf að vera við hæfi og taka mið af bakgrunni fólks og ólíkum þörfum. Gera þarf fólki mögulegt að stunda nám, hvort sem

það er heimavinnandi með börn, í atvinnuleit, í endurhæfingu eða í starfi. Námið þarf að uppfylla gæðakröfur, vera markvisst og aðlaðandi. Til þess þarf tryggt fjármagn, sveigjanleika, gott skipulag og góða kennslu.

Endurskoða þarf kostnaðarpáttöku einstaklinga. Þar erum við langt á eftir öðrum norrænum þjóðum þar sem einstaklingar eiga kost á ókeypis tungumálanámi með það að leiðarljósi að varða þeim leið inn í samfélagið. Vissulega koma starfsmenntasjóðir að þessu en gera má þetta enn einfaldara og meira hvetjandi. Ávinningurinn er mikill.

Þá hefur fjárskortur frá hinu opinbera hindrað eðlilega samfellu í náminu (fjármagn uppurið á haustin og framboð námskeiða eftir því). Eins eru fjárframlög frá hinu opinbera til íslenskunámskeiða aðeins til eins árs í senn og er það ákveðin hindrun fyrir þróun málaflokksins. Einnig þurfa einstaklingar að greiða 40-50 þúsund kr. fyrir hvert námskeið sem er 40 klukkustundir hvert (stigin eru sex talsins) og því fáir sem ná mikilvægri samfellu í náminu. Þróa þarf námskeiðin en það er erfitt innan þess ramma sem símenntunarmiðstöðvarnar búa við (12 ára gömul námskrá, skortur á fjölbreyttu kennsluefni, fjárframlög til aðeins eins árs í senn o.s.frv.). Þá er einnig þörf á sérstökum sjóði þar sem fræðsluaðilar geta leitað eftir fjárstyrkjum, til að þróa efni, aðferðir og nám fyrir fullorðna innflytjendur sem búa á Íslandi.

### **Skilgreindur hæfniramma**

Æskilegt er að áhersla verði lögð á að skilgreina hæfni fyrir íslenskunám innflytjenda með sérstökum hæfniramma þess efnis. Með því má auka samræmi hjá fræðsluaðilum í framboði námskeiða og mat á árangri. Afar mikilvægt er í tengslum við endurskoðun námskrár í íslenskukennslu að tengja námskeiðin við hæfniprep samkvæmt Evrópska tungumálarammanum, með það að leiðarljósi að hæfniprepum/stigum íslenskukennslu verði fjölgað svo að þátttakendur eigi þess betur kost að ná þeirri hæfni sem leitað er eftir. Á Norðurlöndunum eru víða mörg hæfnistig innan ákveðinna ramma sem henta ólíkum þörfum fólks. Ávallt er miðað við hæfniprep Evrópska tungumálarammans og er miðað við að allir nái að minnsta kosti færni á stig B1 (sjálfstæður málnotandi) í skilningi og tali. Í þessu samhengi er vísað í þá vinnu sem símenntunarmiðstöðvarnar hafa unnið í tengslum m.a. við rafrænt hæfnimat út frá tungumálrammanum.

### **Kennsluefni**

Námsefni fyrir málaflokkinn þarfnast endurskoðunar og skoða mætti aukna fjölbreytni í framboði námsefnis, sérstaklega með tilliti til skilgreinds hæfniramma (Evrópska tungumálarammanum), fjölbreyttari kennsluhátta og stafrænnar miðlunar. Sérstaklega þarf að huga að efni sem nýtist nemendahópum sem þurfa sérhæfð úrræði og lengra nám til að ná grunntökum í íslensku. Auk þess að skapa fjölbreytt tækifæri til íslenskunáms og tryggja stuðning við þarfir nemenda þurfa að vera námskeið í boði við hæfi ólíkra nemendahópa. Samsetning innflytjenda hefur breyst afar mikið á undanförunum árum og fleira fólk þarf sérhæfðara íslenskunám í minni hópum og lengri tíma til að ná tökum á náminu. Fjárframlög til málaflokksins þurfa að taka mið af þessari staðreynd.

### **Fjölmennigarlegt lærdómssamfélag**

Mikilvægt er að íslenskukennsla fyrir innflytjendur sé samfléttuð samfélags- og/eða átthagafræði íslensks samfélags og útbúa þurfi náms- og kennsluefni sem mætir því. Gera þarf íslenskukennsluna faglegri, aðgengilegri og samfélagsmiðaðri. Innflytjendur þurfa strax að hafa aðgang að fjölbreyttum leiðum til tungumálanáms sem nýtist þeim í daglegu lífi, gerir þá að sjálfstæðum málnotendum, valdeflir þá til virkrar þátttöku í samfélaginu og sem tekur tillit til ólíkra forsenda til að ná ákveðinni hæfni í íslensku. Endurskoðun á námskrá um íslenskukennslu fyrir útlendinga þarf að taka mið að því.

Tryggja þarf þátttöku vinnumarkaðarins við að efla íslenskukunnáttu innflytjenda. Í tengslum við íslensku sem annað mál fyrir fullorðna innflytjendur þarf að þróa fleiri tækifæri til hagnýts starfstengds náms þar sem fléttað er saman námi í íslensku og starfstengdu námi, jafnvel með tækifæri á

starfsþjálfun í framhaldi þar sem áfram væri unnið að því að þjálfra íslensku á vinnustaðnum sem hluta af náminu. Fyrir nemendur af erlendum uppruna á framhaldsskólastigi þarf að huga að tengingu íslenskunáms og starfsnáms á sama tíma auk aukinnar námsaðstoðar til að koma í veg fyrir brottfall.

### **Gæðakröfur til fræðsluaðila**

Viðmið um gæði fræðslu þurfa að vera skýr og fræðsluaðilar að uppfylla gæðakröfur um fræðslu, sbr. önnur skólastig. Meðal annars þarf að horfa til þátta eins og stjórnunar, aðstöðu, mannauðs, upplýsingagjafar, námsframboðs og kennslu, námsmats, líðan nemenda og starfsfólks, varðveislu gagna, sjálfsmats, meðferðar kvartana og lykilárangurs. Þá þykir nauðsynlegt að fræðsluaðilar skrái helstu upplýsingar um námsstöðu og námsárangur í samræmdan gagnagrunn til að auðvelda úrvinnslu, tölfraði og mat á námi milli skóla. Einnig þurfa nemendur að geta nálgast námsferil sinn í gegnum island.is.

### **Mat á fyrri menntun og/eða þekkingu**

Margir innflytjendur starfa ekki við það sem þeir hafa menntað sig til. Einungis brot af þeim sem starfa hér á landi hefur sótt um viðurkenningu á menntun sinni. Nauðsynlegt er að auka upplýsingagjöf um möguleika á viðurkenningu menntunar. Æskilegt er að innflytjendur geti leitað til sérstakra þjónustumiðstöðva sem liðsinna þeim við úrlausn ýmissa mála þar sem reynir á tungumálakunnáttu í samskiptum við stjórnvöld, til dæmis ef þeir vilja sækja um viðurkenningu á menntun sinni frá heimalandinu. Þar væru símenntunarmiðstöðvarnar heppilegur valkostur.

Símenntunarmiðstöðvarnar um allt land bjóða upp á raunfærnimat, í samstarfi við Fræðslusjóð sem kostar matið, sem m.a. tekur á mati á fyrri þekkingu, reynslu og menntun. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins hefur það faglega hlutverk að halda utan um aðferðafræði raunfærnimats og vinna að þróun og framgangi þess í samstarfi við símenntunarmiðstöðvarnar um allt land. Til eru fleiri en 30 verkefni í raunfærnimati.

Símennt bendir á eftirfarandi leiðir og tækifæri til að efla málaflokkinn:

#### **1. Miðlæg ráðgjöf og þróun málaflokksins.**

Til að tryggja mikilvæga þróun fagsins væri æskilegt að kennarar og símenntunarmiðstöðvar geti leitað sér faglegrar ráðgjafar, t.d. hvað varðar þróun í málaflokknum, kennsluefni, kennsluáferðir, gagnabanka, hvernig á að koma til móts við fjölbreyttan nemendahóp, ólæsa nemendur o.s.frv.

#### **2. Fagnámskeið fyrir kennara á námskeiðum í íslensku fyrir útlendinga.**

Þeir sem kenna t.d. hjá símenntunarmiðstöðvum þurfi að sitja fagnámskeið svipað og þeir sem vilja kenna Samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk (Landnemann). Þar væri farið yfir gæðaviðmið við kennslu íslensku fyrir útlendinga, kennslufræði fullorðinna, kennslu ólíkra nemendahópa á mismunandi getustigi, menningarnæmi, kennsluefni og fjölbreyttar aðferðir við kennslu í samræmi við hæfniramma um kennslu íslensku fyrir útlendinga.

#### **3. Stefna um skilgreinda hæfni aðfluttra í íslensku og kostnaðarpáttöku hins opinbera.**

Nauðsynlegt er að kveða á um námskrá og rétt innflytjenda til íslenskukennslu í lögum til þess að gera hóp innflytjenda sýnilegan í menntakerfinu og tryggja rétt þeirra til íslenskukennslu. Námskrár í íslensku fyrir útlendinga eru frá 2008 og 2010. Þörf er á endurskoðun þeirra og jafnframt að huga að lagalegri stöðu þeirra. Íslenskukennsla útlendinga er hluti af vernd íslenskrar tungu og því mjög mikilvægt að metnaður sé lagður í að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi. Skilgreina þarf íslenskukennslu fyrir útlendinga í lögum um framhaldsfræðslu og hlutverk símenntunarmiðstöðva, sem og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins í málaflokknum.

#### 4. Skilgreina hæfniramma fyrir málaflokkinn.

Mikilvægt er að skilgreina hæfni fyrir íslenskunám innflytjenda með sérstökum hæfniramma þess efnis. Með því má auka samræmi hjá fræðsluaðilum í framboði námskeiða og mat á árangri. Þá þykir nauðsynlegt að fræðsluaðilar skrái helstu upplýsingar um námsstöðu og námsárangur í samræmdan gagnagrunn til að auðvelda úrvinnslu, tölfræði og mat á námi milli skóla. Einnig þurfa nemendur að geta nálgast námsferil sinn í gegnum island.is.

#### 5. Samræmt stöðumat og hæfnimat.

Æskilegt er að innflytjendur geti leitað til sérstakra þjónustumiðstöðva sem liðsinna þeim við að fá mat á raunfærni og/eða viðurkenningu á menntun sinni frá heimalandinu. Þar væru símenntunarmiðstöðvarnar heppilegur valkostur.

Símennt bindur miklar vonir við stefnumörkun í málaflokknum. Það er von Símenntar að símenntunarmiðstöðvar fái víðtækara hlutverk við að mæta ákalli um aukinn stuðning til handa innflytjendum á Íslandi, ekki síst hvað íslenskukennslu varðar.

Það felast fjölmörg tækifæri í því kerfi sem símenntunarmiðstöðvar innan Símenntar mynda. Kerfið hefur nýst vel og er notkun þess mikil. Brýnt er að nýta það betur og í fleiri áttir enda mikil samfélagsleg auðlind sem ákveðin sátt ríkir um. Það er því fagnaðarefni að ríkisstjórnin horfi til þessa í stjórnarsáttmála sínum.

*Virðingarfyllt,*

*f.h. Símenntar, samtaka fræðslu- og símenntunarmiðstöðva,*



Sólveig Hildur Björnsdóttir

formaður

[solveig@mimir.is](mailto:solveig@mimir.is)

---

Í Símennt, samtökum fræðslu- og símenntunarmiðstöðva, eru: Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum, Framvegis miðstöð símenntunar, Mímir-símenntun, Símenntunarmiðstöðin á Vesturlandi, Fræðslumiðstöð Vestfjarða, Farskólinn – símenntun á Norðurlandi vestra, SÍMEY-Símenntunarmiðstöð Eyjafjarðar, Þekkingarnet Þingeyinga, Austurbrú, Víska fræðslu- og símenntunarmiðstöð Vestmannaeyja og Fræðslunetið símenntun á Suðurlandi.



# Tækifæri og leiðir til að efla íslenskukennslu fyrir innflytjendur

Símennt, samtök fræðslu- og símenntunarmiðstöðva

*Valgeir B. Magnússon, formaður*



# Símennt

Samtök fræðslu- og  
símenntunarmiðstöðva



# Símennt

Samtök fræðslu- og  
símenntunarmiðstöðva





## 1. Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum

- 1.1. Reykjanesbær

## 2. Mímir-símenntun

- 2.1. Reykjavík – Höfðabakki
- 2.2. Reykjavík – Öldugata

## 3. Framvegis – miðstöð símenntunar

- 3.1. Reykjavík – Skeifan

## 4. Símenntun Vesturlands

- 4.1. Borgarnes
- 4.2. Akranes
- 4.3. Ólafsvík
- 4.4. Grundarfjörður
- 4.5. Stykkishólmur
- 4.6. Búðardalur

## 5. Fræðslumiðstöð Vestfjarða

- 5.1. Ísafjörður
- 5.2. Patreksfjörður
- 5.3. Hólmavík

## 6. Farskólinn - miðstöð símenntunar á Norðurlandi vestra

- 6.1. Sauðárkrókur
- 6.2. Hvammstangi
- 6.3. Blönduós
- 6.4. Skagaströnd

## 7. SÍMEY

- 7.1. Akureyri
- 7.2. Dalvík
- 7.3. Fjallabyggð

## 8. Þekkingarnet Þingeyinga

- 8.1. Húsavík
- 8.2. Þórshöfn
- 8.3. Raufarhöfn
- 8.4. Kópasker
- 8.5. Mývatnssveit
- 8.6. Laugar
- 8.7. Bárðardalur

## 9. Austurbrú

- 9.1. Egilsstaðir
- 9.2. Reyðarfjörður
- 9.3. Neskaupstaður
- 9.4. Djúpvogur
- 9.5. Vopnafjörður
- 9.6. Seyðisfjörður

## 10. Fræðslunet Suðurlands

- 10.1. Selfoss
- 10.2. Hvolsvöllur
- 10.3. Vík
- 10.4. Höfn
- 10.5. Hella
- 10.6. Kirkjubæjarklaustur
- 10.7. Reykholt

## 11. Víska

- 11.1. Vestmannaeyjar



Símennt

Samtök fræðslu- og  
símenntunarmiðstöðva

# Ábendingar(sjá endurskoðun laga)

## Starfspróun kennara.

- Auka þarf fagmennsku og gæði í kennslu.
- Skortur er á kennurum.
- Kennarar eru verktakar.

## Samfella í námi.

- Tryggja þarf jafnræði til náms og samfelli í námi.
- Endurskoða þarf kostnaðarþátttöku einstaklinga.
- Tryggja þarf þróun málaflokksins.

## Skilgreindur hæfniramma.

- Auka þarf samræmi hjá fræðsluaðilum í framboði námskeiða og mat á árangri.
- Endurskoða þarf námskrár og tengja við hæfniprep Evrópska tungumálarammans.

# Ábendingar - frh.

## Kennslufni.

- Endurskoða þarf námsefni, tryggja fjölbreytni í kennslu.
- Gera þarf ráð fyrir sérhæfðri kennslu í minni hópum fyrir ákveðna nemendahópa.

## Fjölmennningarlegt lærdómssamfélag.

- Auka þarf fjölbreytni í framboði námskeiða og stuðla að virkni í íslensku samfélagi.
- Tryggja þarf þátttöku vinnumarkaðarins við að efla íslenskukunnáttu innflytjenda.

## Gæðakröfur til fræðsluaðila.

- Viðmið um gæði fræðslu þurfa að vera skýr og fræðsluaðilar að uppfylla gæðakröfur um fræðslu.

## Mat á fyrri menntun og/eða þekkingu.

- Auka þarf upplýsingagjöf um möguleika á viðurkenningu menntunar, sem og raunfærnimati.

# Leiðir og tækifæri til að efla íslenskukennslu

1. Miðlæg ráðgjöf og þróun málaflokksins.
2. Fagnámskeið fyrir kennara á námskeiðum í íslensku fyrir útlendinga.
3. Stefna um skilgreinda hæfni aðfluttra í íslensku og kostnaðarpáttöku hins opinbera.
4. Skilgreina hæfniramma fyrir málaflokkinn.
5. Samræmt stöðumat og hæfnimat.



# Símennt

**Samtök fræðslu- og  
símenntunarmiðstöðva**





Símennt, samtök fræðslu- og símenntunarmiðstöðva

*Valgeir Magnússon, formaður*

# Menntun og fræðsla - tækifæri og leiðir



# Símennt

Samtök fræðslu- og  
símenntunarmiðstöðva





## 1. Miðstöð símenntunar á Suðurnesjum

- 1.1. Reykjanesbær

## 2. Mímír-símenntun

- 2.1. Reykjavík – Höfðabakki
- 2.2. Reykjavík – Öldugata

## 3. Framvegis – miðstöð símenntunar

- 3.1. Reykjavík – Skeifan

## 4. Símenntun Vesturlands

- 4.1. Borgarnes
- 4.2. Akranes
- 4.3. Ólafsvík
- 4.4. Grundarfjörður
- 4.5. Stykkishólmur
- 4.6. Búðardalur

## 5. Fræðslumiðstöð Vestfjarða

- 5.1. Ísafjörður
- 5.2. Patreksfjörður
- 5.3. Hólmavík

## 6. Farskólinn - miðstöð símenntunar á Norðurlandi vestra

- 6.1. Sauðárkrókur
- 6.2. Hvammstangi
- 6.3. Blönduós
- 6.4. Skagaströnd

## 7. SÍMEY

- 7.1. Akureyri
- 7.2. Dalvík
- 7.3. Fjallabyggð

## 8. Þekkingarnet Þingeyinga

- 8.1. Húsavík
- 8.2. Þórshöfn
- 8.3. Raufarhöfn
- 8.4. Kópasker
- 8.5. Mývatnssveit
- 8.6. Laugar
- 8.7. Bárðardalur

## 9. Austurbrú

- 9.1. Egilsstaðir
- 9.2. Reyðarfjörður
- 9.3. Neskaupstaður
- 9.4. Djúpipvogur
- 9.5. Vopnafjörður
- 9.6. Seyðisfjörður

## 10. Fræðslunet Suðurlands

- 10.1. Selfoss
- 10.2. Hvolsvöllur
- 10.3. Vík
- 10.4. Höfn
- 10.5. Hella
- 10.6. Kirkjubæjarklaustur
- 10.7. Reykholt

## 11. Viska

- 11.1. Vestmannaeyjar

# Framhaldsfræðsla

- Auk þess að vera menntaúrræði hefur framhaldsfræðslan verið mikilvægt félagslegt úrræði stjórnvalda til að tryggja jöfnuð til námstækifæra sbr. lög um mannréttindi
  - (sjá t.d. 26, grein Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og Marakesh samþykktina 2022).
- Símenntunarmiðstöðvar eru í raun samfélagsleg auðlind sem reknar eru til almannaheilla án hagnaðarsjónarmiða.
  - Miðstöðvarnar eru í flestum tilvikum stofnaðar upp úr sjálfsprottu samstarfi aðila atvinnulífsins og sveitarfélaga í hverju héraði og hvíla á afar traustum samstarfsgrunni þessara aðila.
  - Fræðsluaðilar þessa kerfis mynda þjónustunet um allt land sem veitir fólki á landsbyggðinni jöfn tækifæri á við höfuðborgarsvæðið til þess að sækja sér framhaldsfræðslu.
  - Mikilvægt er því að taka ríkt tillit til byggðasjónarmiða í endurskoðun á framhaldsfræðslunni.

# Annað tækifæri til náms

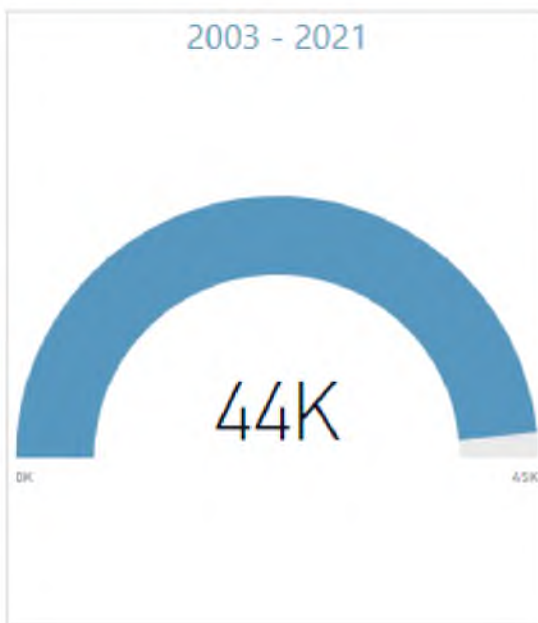
- Framhaldsfræðslan hefur í gegnum árin verið farvegur þúsunda einstaklinga í atvinnulífinu aftur inn í skólakerfið í samstarfi við hið opinbera, starfsmenntasjóði og aðila vinnumarkaðarins, t.d.
  - með því að sækja nám í vottuðum námsleiðum sem meta má til eininga í framhaldsskólum og/eða háskólabrúum.
  - með því að fara í gegnum raunfærnimat og fá viðurkenningu á fyrri reynslu og þekkingu til styttingar náms.
  - með því að styrkja stöðu sína á vinnumarkaði og sækja vinnustaðanáms með raunfærnimati á mótviðmiðum atvinnulífsins.
- Í endurskoðun á lögum er mikilvægt að tryggja áfram tilgang kerfisins um að veita fullorðnu fólki með stutta formlega skólagöngu annað tækifæri til náms.
  - Um er að ræða fullorðið fólk sem hafi ekki náð að nýta „rétt“ sinn í kerfinu á „réttum“ tíma af ýmsum ástæðum, m.a. félagslegum, námslegum, fjárhagslegum.

# Mælaborð

## NÁMSLEIÐIR

FJÖLDI EINSTAKLINGA SEM LOKIÐ HEFUR NÁMI

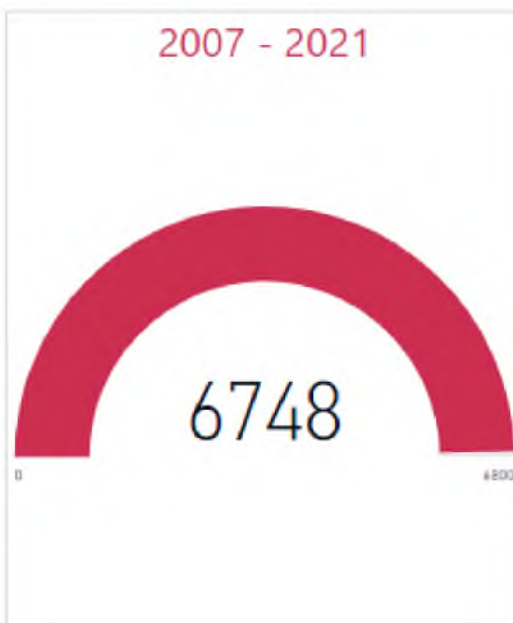
2003 - 2021



## RAUNFÆRNIMAT

FJÖLDI ÞÁTTAKENDA SEM LOKIÐ HAFU MATI

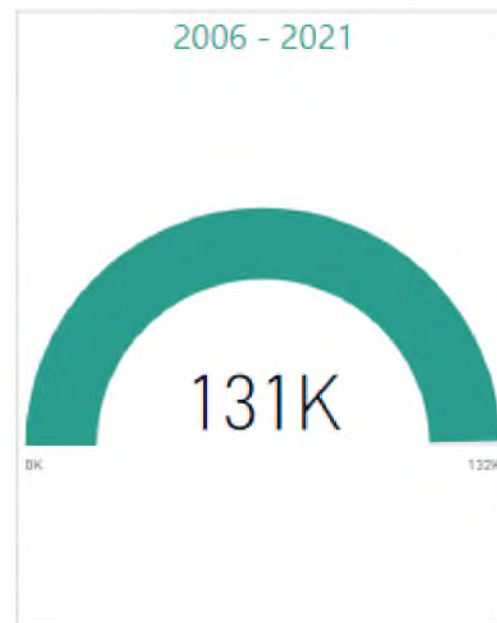
2007 - 2021



## NÁMS- OG STARFSRÁÐGJÖF

FJÖLDI VIÐTALA

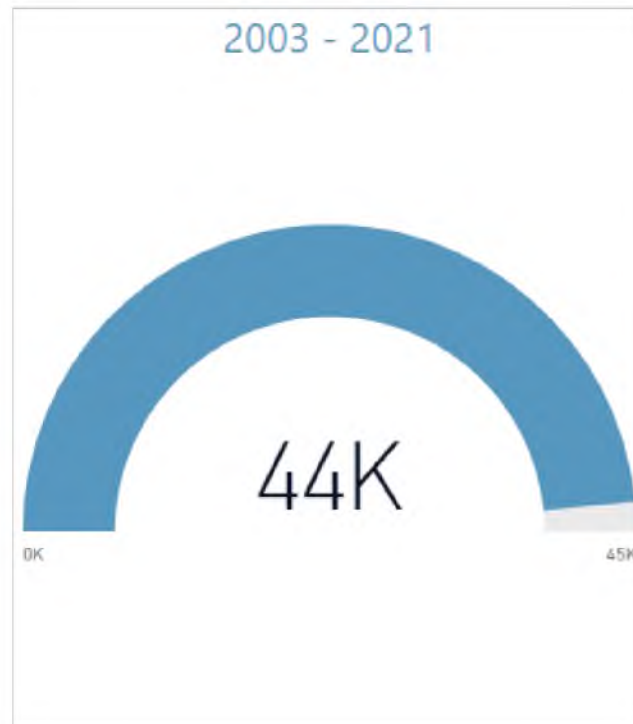
2006 - 2021



# Námsleiðir

## NÁMSLEIÐIR

FJÖLDI EINSTAKLINGA SEM LOKIÐ HEFUR NÁMI



[Back to report](#)

FJÖLDI EFTIR LANDSHLUTA

Landshluti

Alls luku námi

Höfuðborgarsvæðið 20357

Suðurland 8791

Norðurland 7650

Vestfirðir 2458

Austurland 2258

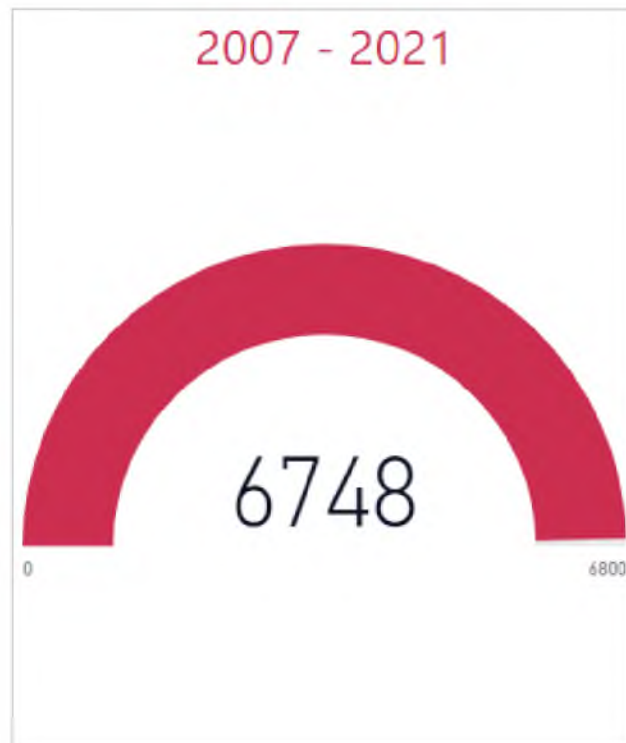
Vesturland 2079

**Total 43593**

# Raunfærnimat

## RAUNFÆRNIMAT

FJÖLDI ÞÁTTTAKENDA SEM LOKIÐ HAFAR MATI



[Back to report](#)

FJÖLDI EFTIR LANDSHLUTA

Landshluti	Fjöldi
	83
Austurland	97
Höfuðborgarsvæðið	4602
Norðurland	546
Suðurland	987
Vestfirðir	155
Vesturland	278
<b>Total</b>	<b>6748</b>



# Náms- og starfsráðgjöf

## NÁMS- OG STARFSRÁÐGJÖF

### FJÖLDI VIÐTALA



Landshluti	Fjöldi viðtala
Vesturland	7273
Vestfirðir	5515
Suðurland	27358
Norðurland	18782
Höfuðborgarsvæðið	66973
Austurland	4874
	320
<b>Total</b>	<b>131095</b>

# Styrkleikar framhaldsfræðslunnar hjá símenntunarmiðstöðvum

- Góð tengsl við vinnumarkaðinn
  - enda er framhaldsfræðslukerfið smíðað utan um hann og fullorðið fólk innan hans, sem hefur litla formlega menntun.
- Fagaðilar á sviði fullorðinsfræðslu
- Reglulegar gæðaúttektir
- Starfa á landsvísu, byggðasjónarmið
- Mikill sveigjanleiki
  - Framhaldsfræðslukerfið getur brugðist hraðar við samfélagsbreytingum heldur en formlega skólakerfið og þannig aðlagað sig hraðar að breytingum á vinnumarkaði. Þetta hefur sýnt sig margoft, m.a. þegar þrengingar verða á vinnumarkaði.



# Tengsl við atvinnulífið

Í lögum um framhaldsfræðslu, (27/2010), er framhaldsfræðsla skilgreind sem...

- ... hvers konar nám, úrræði og ráðgjöf sem er ætlað að mæta þörfum einstaklinga með stutta formlega skólagöngu að baki og er ekki skipulagt á grundvelli laga um framhaldsskóla eða háskóla.

Þar segir einnig um tilhögun framhaldsfræðslu...

- ... að hún skuli miða við þarfir einstaklinga til virkrar þátttöku í samfélaginu, fyrirtækja og atvinnulífs.
  - ... Að jafnaði skuli námsframboði háttað þannig að hægt sé að leggja stund á nám samhliða atvinnuþátttöku.  
... Haft skal samráð við heildarsamtök launafólks og atvinnurekenda um framkvæmd laga þessara og er ráðherra heimilt að fela stofnunum eða félögum á þeirra vegum verkefni er tengjast framkvæmd þeirra, sbr. 15. gr.
-

# Endurskoðun á lögum – áherslur Símenntar

Viðhalda og lögbinda hlutverk og netverk símenntunarmiðstöðvanna í SÍMENNT.

Festa í lögum svæðisbundnar skyldur og þjónustu.

Skýra hlutverk aðila í kerfinu; SÍMENNT, FA, Fræðslusjóðs.

Efla grunnfjármögnun FA og símenntunarmiðstöðvar samhliða auknum skyldum.

Skilgreina hvað er að vera óhagnaðardrifinn fræðsluaðili.

# Fræðslusjóður

- Of lítið fjármagn í framkvæmdar framhaldsfræðslu.
  - Markhópurinn hefur stækkað með tilkomu innflytjenda sem eru orðinn mjög stór hluti af markhópi okkar.
  - Mælingar á stærð hópsins taka bara mið af 25 ára og eldri. Ósýnilegi hópurinn, 18 ára til 25 ára eru stór.
- Reglur þarf að endurskoða til að þær hefti ekki eðlilega þróun málaflokksins.

# Íslenskukennsla fyrir útlendinga

- Þúsundir innflytjenda sækja á hverju ári þjónustu hjá símenntunarmiðstöðvum innan Símenntar.
- Nálægð þessa nets er mikil við markhóp, vinnumarkaðinn og þau úrræði sem eru í boði eða þörf á.
- Dýrmæt þekking og reynsla af kennslu og ráðgjöf fyrir innflytjendur, sem og þátttöku í ýmsum þróunarverkefnum sem varða aðlögun og færni innflytjenda.
- Mat á raunfærni einstaklinga til styttingar á námi eða ýmiss konar starfsréttinda.
- Íslenskukennsla fyrir útlendinga og ýmiss konar samfélagsfræðsla, oft í samstarfi við vinnumarkaðinn.
- Þétt net náms- og starfsráðgjafa með mikla reynslu af þörfum markhópsins; náms- og starfsráðgjöf, hópráðgjöf, rafræn ráðgjöf og ráðgjöf með túlkajónustu.
- Símenntunarmiðstöðvar fá víðtækara hlutverk við að mæta ákalli um aukinn stuðning til handa innflytjendum á Íslandi enda liggur hjá þeim gríðarleg þekking á málaflokknum.

# Tækifæri

- Skýr heildstæð stefna aðila vinnumarkaðarins í málefnum innflytjenda.
- Skýr heildstæð stefna hjá stjórnvöldum varðandi aðlögun innflytjenda að íslensku samfélagi og greiða þeim leið í nám, þ.á.m. íslenskukennslu og að fá menntun, reynslu og þekkingu metna hér.
- Endurskoða umgjörð íslenskukennslunnar (12 ára gömul námskrá, skortur á fjölbreyttu kennsluefni, fjárframlög til aðeins eins árs í senn o.s.frv.).

# Fjármagn

- Auka þarf fjárframlög til íslenskukennslu útlendinga
  - Mikill niðurskurður árið 2010 sem hefur ekki verið bætt að fullu síðan.
  - Fjármagn í takti við fjölgun innflytjenda á Íslandi.
- Endurskoða þarf kostnaðarþátttöku einstaklinga.
  - Erum langt á eftir öðrum norrænum þjóðum þar sem einstaklingar eiga kost á ókeypis tungumálanámi með það að leiðarljósi að varða þeim leið inn í samfélagið.
  - Nú þurfa einstaklingar að greiða 40-50 þúsund kr. fyrir hvert námskeið sem er 40 klukkustundir hvert (stigin eru sex talsins) og því fáir sem ná mikilvægri samfellu í náminu.
- Þá hefur fjárskortur frá hinu opinbera hindrað eðlilega samfellu í náminu
  - Fjármagn uppurið á haustin og framboð námskeiða eftir því.
  - Eins eru fjárframlög frá hinu opinbera til íslenskunámskeiða aðeins til eins árs í senn og er það ákveðin hindrun fyrir þróun málaflokksins.



# Ábendingar

- Starfspróun kennara.
  - Auka þarf fagmennsku og gæði í kennslu.
  - Skortur er á kennurum.
  - Kennarar eru verktakar.
- Samfella í námi.
  - Tryggja þarf jafnræði til náms og samfelli í námi.
  - Endurskoða þarf kostnaðarþátttöku einstaklinga.
  - Tryggja þarf þróun málaflokksins.
- Skilgreindur hæfniramma.
  - Auka þarf samræmi hjá fræðsluaðilum í framboði námskeiða og mat á árangri.
  - Endurskoða þarf námskrár og tengja við hæfniprep Evrópska tungumálarammans.

# Ábendingar - frh.

- Kennsluefni.
  - Endurskoða þarf námsefni, tryggja fjölbreytni í kennslu.
  - Gera þarf ráð fyrir sérhæfðri kennslu í minni hópum fyrir ákveðna nemendahópa.
- Fjölmenningarlegt lærdómssamfélag.
  - Auka þarf fjölbreytni í framboði námskeiða og stuðla að virkni í íslensku samfélagi.
  - Tryggja þarf þátttöku vinnumarkaðarins við að efla íslenskukunnáttu innflytjenda.
- Gæðakröfur til fræðsluaðila.
  - Viðmið um gæði fræðslu þurfa að vera skýr og fræðsluaðilar að uppfylla gæðakröfur um fræðslu.
- Mat á fyrri menntun og/eða þekkingu.
  - Auka þarf upplýsingagjöf um möguleika á viðurkenningu menntunar, sem og raunfærnimati.

# Leiðir og tækifæri til að efla íslenskukennslu

1. Miðlæg ráðgjöf og þróun málaflokksins.
2. Fagnámskeið fyrir kennara á námskeiðum í íslensku fyrir útlendinga.
3. Stefna um skilgreinda hæfni aðfluttra í íslensku og kostnaðarþátttöku hins opinbera.
4. Skilgreina hæfniramma fyrir málaflokkinn.
5. Samræmt stöðumat og hæfnimat.

Allsherjar- og menntamálanefnd

Alþingis

Akureyri 15.12.2023

**Umsögn: 511. mál [aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026.](#)**

Þúsundir innflytjenda sækja á hverju ári þjónustu hjá símenntunarmiðstöðvum innan Símenntar en þær eru ellefu talsins og starfa á landsvísu. Þær starfa eftir samningi við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, eru viðurkenndir fræðsluaðilar samkvæmt Menntamálastofnun og starfa samkvæmt lögum nr.27/2010 um framhaldsfræðslu [27/2010: Lög um framhaldsfræðslu | Lög | Alþingi \(althingi.is\)](#). Hjá símenntunarmiðstöðvunum liggur dýrmæt þekking og reynsla af kennslu og ráðgjöf fyrir innflytjendur, sem og þátttöku í ýmsum þróunarverkefnum sem varða aðlögun og færni innflytjenda. Símenntunarmiðstöðvarnar sjá um mat á raunfærni einstaklinga til styttingar á námi eða ýmis konar starfsréttinda. Síðast en ekki síst sjá símenntunarmiðstöðvarnar um íslenskukennslu fyrir innflytjendur og ýmiss konar samfélagsfræðslu, oft í samstarfi við vinnumarkaðinn. Auk samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk (Landnemann) fyrir Vinnuálastofnun. Ljóst er að símenntunarmiðstöðvarnar veita náms- og starfsráðgjöf, hópráðgjöf, rafræna ráðgjöf og ráðgjöf með túlkajónustu alla daga. Um allt land er þétt net ráðgjafa með mikla reynslu af þörfum markhópsins sem hægt er virkja enn betur og fjárfesta í. Nálægð þessa nets er mikil við markhóp, vinnumarkaðinn og þau úrræði sem eru í boði eða þörf á. Eftirfarandi eru ábendingar Símenntar hvað varðar íslenskukennslu fyrir útlendinga:

1. Miðlæg ráðgjöf og þróun málaflokksins. Til að tryggja mikilvæga þróun fagsins væri æskilegt að kennarar og símenntunarmiðstöðvar geti leitað sér faglegrar ráðgjafar, t.d. hvað varðar þróun í málaflokki, kennslufni, kennsluáferðir, gagnabanka, hvernig á að koma til móts við fjölbreyttan nemendahóp, ólæsa nemendur o.s.frv.
2. Fagnámskeið fyrir kennara á námskeiðum í íslensku fyrir útlendinga. Þeir sem kenna t.d. hjá símenntunarmiðstöðvum þurfi að sitja fagnámskeið svipað og þeir sem vilja kenna Samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk (Landnemann). Þar væri farið yfir gæðaviðmið við kennslu íslensku fyrir útlendinga, kennslufræði fullorðinna, kennslu ólíkra nemendahópa á mismunandi getustigi, menningarnæmi, kennslufni og fjölbreyttar aðferðir við kennslu í samræmi við hæfniramma um kennslu íslensku fyrir útlendinga.
3. Stefna um skilgreinda hæfni aðfluttra í íslensku og kostnaðarþátttöku hins opinbera. Nauðsynlegt er að kveða á um námskrá og rétt innflytjenda til íslenskukennslu í lögum til þess

## Allsherjar- og menntamálanefnd

### Alþingis

að gera hóp innflytjenda sýnilegan í menntakerfinu og tryggja rétt þeirra til íslenskukennslu. Námskrár í íslensku fyrir útlendinga eru frá 2008 og 2010. Þörf er á endurskoðun þeirra og jafnframt að huga að lagalegri stöðu þeirra. Íslenskukennsla útlendinga er hluti af vernd íslenskrar tungu og því mjög mikilvægt að metnaður sé lagður í að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi. Skilgreina þarf íslenskukennslu fyrir útlendinga í lögum um framhaldsfræðslu og hlutverk símenntunarmiðstöðva, sem og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins í málaflöknum.

4. Skilgreina hæfniramma fyrir málaflökkinn. Mikilvægt er að skilgreina hæfni fyrir íslenskunám innflytjenda með sérstökum hæfniramma þess efnis. Með því má auka samræmi hjá fræðsluaðilum í framboði námskeiða og mat á árangri. Þá þykir nauðsynlegt að fræðsluaðilar skrái helstu upplýsingar um námsstöðu og námsárangur í samræmdan gagnagrunn til að auðvelda úrvinnslu, tölfraedi og mat á námi milli skóla. Einnig þurfa nemendur að geta nálgast námsferil sinn í gegnum island.is.

5. Samræmt stöðumat og hæfnimat. Æskilegt er að innflytjendur geti leitað til sérstakra þjónustumiðstöðva sem liðsinna þeim við að fá mat á raunfærni og/eða viðurkenningu á menntun sinni frá heimalandinu. Þar væru símenntunarmiðstöðvarnar heppilegur valkostur.

Símenntunarmiðstöðvarnar innan Símenntar sinna allar námskeiðahaldi í Íslensku sem öðru máli um land allt. Fjárveitingar taka mið af úthlutun Rannís til íslenskukennslu. Fjárskortur til námskeiðahalds og lítill fyrirsjáanleiki milli ára hefur verið hamlandi varðandi þennan málaflökk sem og sú kostnaðargreining sem liggur til hliðsjónar. Námskeiðin standa ekki undir sér og þarf nemendagjöld til að greiða upp kostnað við þau. Ljóst er að hér þarf að endurskoða málin og taka afstöðu til m.a. kostnaðarþátttöku einstaklinga. Þetta fyrirkomulag er hamlandi varðandi einstaklingsbundnar þarfir einstaklinga sem í gegnum kerfið koma þar sem taka þarf tillit til og greina hverjar þær eru m.t.t. málbakgrunns, aðstæðna ofl. Einstaklingar þurfa mismilangan tíma í kerfinu hvað varðar íslenskunám og samfélagsfræðslu. Sumir þurfa stuttan tíma aðrir lengri. Gera þarf áætlun fyrir hvern einstakling og meta hvað er líklegt, ekki gera ráð fyrir að allir þurfi það sama. Gæta verður að væntingastjórnun hvað þetta varðar um árangur. Einnig þarf að huga að því að einstaklingar eftir bakgrunn þurfa mun rýmri tíma í samfélagsfræðslu, huga þarf að misjafnri nálgun þar. Þessi áætlun þarf að innifela félagslegan stuðning og einnig sálrænan, aðgengi að ráðgjöf og upplýsingum, benda má á að á öllum

## Allsherjar- og menntamálanefnd

### Alþingis

símenntunarmiðstöðvum Símenntar starfa fagmenntaðir náms- og starfsráðgjafar sem eru vel í stakk búnir til að veita ráðgjöf og þjónustu til þessa hóps og eru að sinna þessu þegar að einhverju leyti.

Fara þarf í mikla endurskoðun varðandi mat á námi þessa hóps og varða honum skilvirkari leið inn á vinnumarkað og í frekara nám. Nýta þarf raunfærnimat með enn sterkari hætti og þá aðferðafræði, en gríðarlega mikil reynsla liggur innan framhaldsfræðslunnar og Símenntar hvað þetta varðar.

Símennt hvetur til samtals við framhaldsfræðsluna um hvaða leiðir eru til framþróunar, en ljóst er að hluti af verkefninu liggur innan stjórnsýslunnar t.d. rammi og fjármögnun.

Gæta þarf að hlutverkum innan kerfa. Framhaldsfræðslan er menntakerfi og sérhæfð í að sinna menntun, þjálfun, kennslufræði, fjölmenningu. Virkt samtal milli kerfa og skýrt hvað hver gerir er grundvallaratriði. Fjármagn kemur úr mörgum áttum, Rannís(Ríkið), VMST, Sveitarfélög og starfsmenntasjóðir, fræðslusjóður. Símennt hefur í minnisblaði sem fylgir með bent á atriði sem þarf að breyta og efla varðandi íslenskukennslu og það er mikið rétt að stórefla þarf stafræna nálgun og vinnustaðanáms um allt land. Símenntunarmiðstöðvarnar eru að vinna að slíku og frekari þróun innan þess ramma sem okkur er gefinn. Benda má á ýmis framþróunarverkefni innan geirans, eitt slíkt er rafrænt hæfnimat sem hjálpar þátttakendum að staðsetja sig í tengslum við evrópska tungumálarammann.

Til að mæta þeim krefjandi verkefnum sem málaflokksins bíða þarf að búa til sterka faglega miðju fyrir málaflokkinn t.d. hjá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins þar sem unnið er að tengingu evrópska tungumálarammans við námskeið, framþróun kennslufræði, uppbyggingu og þróun verkfæra. Stórauka þarf fjármagn til málaflokksins. Teikna þarf upp miklu stærra kerfi í íslenskukennslu sem tekur mið af evrópska tungumálarammanum. Þetta er menntunarmál.

Víða er skortur á starfsfólki m.a. til kennslu og það þarf að verða breytt nálgun í kennaranámi og áframhaldandi frekari þróun t.d. í námi fullorðinna í HÍ, varðandi kennslufræði íslenskunáms og fjölmenningu. Byggja þarf upp hvata, áhuga og aðgengi.

## Allsherjar- og menntamálanefnd

### Alþingis

Huga þarf að hvatningu og fræðslu innan fyrirtækja og vinnumarkaðar. Íslenskunám þarf að vera í boði á vinnutíma og einnig markviss fræðsla til fyrirtækja um fjölmennningarlegt umhverfi og viðhorf.

Það sem snýr að fræðslu og þjálfun er menntamál og krefst þekkingar og innsæis. Gera þarf heildstæða áætlun fyrir einstaklinga sem innifelur félagslegan og sálrænan stuðning, aðgengi að ráðgjöf, raunfærnimat og íslenskunámi á breiðum grunni, staðbundið og stafrænt án kostnaðarþátttöku, aðgengi að vettvangi, námskeiðum, vinnustofum sem innifela upplýsingar um samfélag, menningu, vinnumarkað, möguleika. Vettvangur sem eflir og hvetur og styður við lýðræðisþátttöku og borgaravitund.

Bara það sem lýtur að menntun og fræðslu, þjálfun er risastórt verkefni og framhaldsfræðslan og símenntunarmiðstöðvarnar eru kjörin vettvangur til að fjárfesta í og nýta eftir 20-30 ára starf í menntun fullorðins fólk á öllum stigum lífsins.

Símennt bindur miklar vonir við stefnumörkun í málaflokknum. Það er von Símenntar að símenntunarmiðstöðvar fái víðtækara hlutverk við að mæta ákalli um aukinn stuðning til handa innflytjendum á Íslandi, ekki síst hvað íslenskukennslu varðar. Það felast fjölmörg tækifæri í því kerfi sem símenntunarmiðstöðvar innan Símenntar mynda. Kerfið hefur nýst vel og er notkun þess mikil. Brýnt er að nýta það betur og í fleiri áttir enda mikil samfélagsleg auðlind sem ákveðin sátt ríkir um. Það er því fagnaðarefni að ríkisstjórnin horfi til þessa í stjórnarsáttmála sínum.

F.H. Símenntar

Samtaka fræðslu- og símenntunarmiðstöðva



Valgeir B. Magnússon

Formaður Símenntar- Samtaka fræðslu og símenntunarmiðstöðva

## Umsögn

frá Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum  
um tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026.  
154. löggjafarþing 2023–2024. Þingskjal 582 — 511. mál.

Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum fagnar þeirri stjórnartillögu um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu sem hér liggur fyrir. Í ljósi mikilla samfélagsbreytinga er skiljanlega mikil áhersla í áætluninni á aðgerðir er snúa að annarsmálshöfum. Tillögurnar eru góðar en lagt er til að ráðinn verði verkefnastjóri til að halda utan um þennan málaflokk, samræma krafta og fylgja aðgerðunum eftir. Góð reynsla var af slíku verklagi í nýafstaðinni máltækniáætlun. Einnig er mikilvægt að huga að öllum aldurshópum og gleyma ekki leikskólabörnum og ungmennum í grunn- og framhaldsskólum. Ekki er nóg að einblína aðeins á starfstengt nám.

Um einstaka liði:

(1) Í fyrsta tölulið aðgerðaáætlunar, um starfstengt íslenskunám fyrir innflytjendur samhliða vinnu, segir m.a.:

„Aðgengi og fjölbreytni íslenskunáms fullorðinna innflytjenda verði augin með eflingu starfstengdrar íslenskufræðslu og talþjálfunar samhliða starfi. Áhersla verði lögð á starfstengdan orðaforða á einstaklingsmiðaðan og sveigjanlegan hátt.“

Hér mætti nefna mögulegt samstarf við Árnastofnun. Löng reynsla starfsmanna þar á þessu sviði gæti nýst vel t.d. þegar búa á til lista yfir fag- eða starfstengdan orðaforða.

(2) Í sjöunda tölulið aðgerðaráætlunarinnar um viðhorf til íslensku, segir:

„Aflað verði reglubundinna upplýsinga um viðhorf landsmanna til íslenskrar tungu til að meta árangur og þörf fyrir frekari þróun aðgerða í þágu tungumálsins.“

Mikilvægt er að vanda vel til verka við gerð og túlkun niðurstaðna viðhorfskannana er varða íslenska tungu. Árnastofnun leggur áherslu á að leitað verði til málfræðinga sem hafa þekkingu á



Þessu sviði, eins og t.d. fræðimenn stofnunarinnar sem sérhæfa sig í málstýringu og félagsmálfræði. Ef til vill væri rétt að tala fremur um rannsóknir en kannanir því að verkefnið þarf að byggjast á fræðilegum grunni.

(3) Í tíunda lið aðgerðaráætlunarinnar um íslenskugátt, segir:

„Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum þrói og viðhaldi upplýsingagátt með aðgengi að orðabókum og aðgengilegum máltæknilausnum. Gáttin miði sérstaklega að notkun yngri málnotenda og/eða málnotenda sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.“

Vakin er athygli á skorti á framtíðarsýn varðandi tvímála orðabækur úr erlendum málum yfir á íslensku. Þar sem útgáfa prentaðra orðabóka hefur lagst af með tilkomu netorðabóka hefur myndast tómarúm í íslensku orðabókastarfi. Samkvæmt lögum er hlutverk Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum m.a. að gefa út orðabækur á fræðasviði stofnunarinnar sem er íslensk fræði. Því hlutverki hefur stofnunin sinnt með útgáfu einmála orðabóka á borð við *Íslenska nútímamálsorðabók*. Í samstarfi við sérfræðinga í erlendum málum hefur Árnastofnun einnig gefið út tvímála orðabækur þar sem grunnmálið er íslenska. Sem dæmi um þetta er íslensk-ensk orðabók sem mun m.a. birtast í íslenskugáttinni. Enn sem komið er ber enginn ábyrgð á orðabókum í hina áttina, t.d. orðabók úr ensku á íslensku. Stjórnvöld þyrftu nauðsynlega að marka stefnu í þessum málum. Finna þarf ábyrgðaraðila og fjármagna gerð tvímála orðabóka á íslensku.

Reykjavík 19/12 2023

F.h. Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum,

Helga Hilmisdóttir  
sviðsstjóri íslenskusviðs



## UPPLÝSING - fagfélag bókasafns- og upplýsingafræða

Nefndarsvið Alþingis

[nefndarsvid@althingi.is](mailto:nefndarsvid@althingi.is)

Reykjavík 19.12.2023

**Efni:** Umsögn til Alþingis vegna máls 511, Aðgerðaáætlunar í málefni íslenskrar tungu

Upplýsing, fagfélag á sviði bókasafns- og upplýsingafræða fagnar því að stefnt sé að því að styrkja starfsemi bókasafna í grunn- og framhaldsskólum landsins eins og kveðið er á um í 11. grein.

Þar eru sett fram viðmið um gæði og starf safnanna en ekkert talað um að þar starfi upplýsingafræðingar. Það er grundvallaratriði í uppbyggingu bókasafnsstarfs að þar starfi fólk með sérfræðiþekkingu og upplýsingafræðingar eru þess vegna lykilstarfsfólk á bókasöfnum. Það er mikilvægt að það ríki skilningur á ólíkum hlutverkum skólasafna og almenningssafna en víða um land hefur starfsemi þeirra verið sameinuð. Þó svo að söfnin séu samsteypusöfn og samnýti húsnæði og safnkost þá er starfsemi sem er rekin á skólasafni og almenningssafni ekki sú sama og það er starfsfólk safnanna sem sér um þá starfsemi. Því þarf að tryggja að söfnin séu mönnum í samræmi við það og að það sé mannskapur til að sinna báðum hlutverkum.

Upplýsing telur einnig mjög jákvætt að það eigi að gera vefgátt fyrir rafrænt námsefni til að auðvelda aðgengi en við spyrjum að því hvort það verði ókeypis fyrir nemendur að nota þá gátt. Ef ekki þá verður gáttin að vera hönnuð með þeim möguleika að skólasöfn geti lánað nemendum aðgang að henni því það er alltof oft raunin með rafrænt efni að það er sett fram þannig að ómögulegt er að nota það nema borga fyrir það.

Varðandi 13 grein þá væri gaman að sjá meiri stuðning og viðurkenningu til almenningssafnanna sem eru nú þegar að vinna að slíkum verkefnum og efla samstarf milli skólasafna og almenningssafna á því sviði. Sú starfsemi hefur átt undir högg að sækja undanfarin ár og við teljum það meðal annars vera ástæðu þess að grípa þarf til aðgerða til bjargar íslenskunni. Bókasöfn eru kjörinn vettvangur til þess að efla og auka lestraráhuga barna og ungmenna og efling þeirra ætti að skila sér í bættri íslenskukunnáttu. Víða um land hefur verið dregið úr starfsemi almenningsbókasafna með því að sameina þau grunnskólasöfnum. Eitt sveitarfélag hefur auk þess ákveðið að færa bókasöfnin undir skólastjórnendur. Skólastjórnendur eru ekki með næga þekkingu á starfsemi og hlutverki bókasafna til að það sé rétta leiðin til að auka læsi og efla menningu barna. Upplýsingafræðingar hafa sérþekkingu í hlutverki bókasafna og því er afar áriðandi að fagstéttin hafi aðkomu að því að efla læsi og auka áhuga ungra manneskja á menningu. Bókasöfn gegna auk þess afar lýðræðislegu hlutverki því

aðgengi að safnkosti þeirra og viðburðum er óháð efnahagi fjölskyldna. Með því að efla bókasöfnin í smærri samfélögum, auka samstarf heimila, bókasafna, skóla og tónlistarskóla um allt land er lagður grunnur að góðu menningarsamfélagi framtíðar sem hefur íslensku sem aðalmál.

Með vinsemd og virðingu,

-----  
Þórný Hlynsdóttir  
Formaður Upplýsingar