

Nefndasvið Alþingis
Menntamálanefnd
b/t Elísabetar Ránar Andrésdóttur, nefndarritara
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík



Reykjavík, 10. nóvember 2006.

Efni: Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. (56. mál)

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem er ætlað að vera heildarlög um Ríkisútvarpið.

Enn á ný er gerð tilraun af hálfu stjórnvalda til að breyta um rekstrarform á Ríkisútvarpinu. Stofnunin er olnbogabarn stjórnkerfisins og virðist einhverra hluta vegna undanskilið þeirri eðlilegu kröfu frjáls markaðar að ríkið stundi ekki samkeppni við einkaaðila. Nú hefur menntamálaráðherra lagt fram frumvarp þar sem lagt er til að stofnunin verði gerð að opinberu hlutafélagi en frumvarpið dregur í engu úr þeirri hörðu samkeppni sem stofnunin stundar við einkaaðila sem njóta ekki sama stuðnings frá hinu opinbera.

Viðskiptaráð hefur margoft látið í ljós þá skoðun að reglur um samkeppni þjóni ekki eins vel tilgangi sínum fyrr en ríki og sveitarfélög dragi úr þeim rekstri sem er í samkeppni við einkaaðila og hindrar þannig aðgang þeirra að markaðinum. Þess vegna hefur Viðskiptaráð mælt til þess að starfsumhverfi ríkisfjölmiðla verði endurskoðað. Hefur ráðið einkum lagt það til að RÚV verði gert að hlutafélagi með það að markmiði að selja að minnsta kosti hluta þess í fyllingu tímans. Viðskiptaráð telur að ýmislegt megi betur fara í frumvarpi menntamálaráðherra bæði hvað áhrærir almenna stefnumörkun auk þess sem einstakar greinar frumvarpsins orka tvímælis.

Samkeppni ríkis við einkaaðila verður að linna

Það hefur lengi verið stefna Viðskiptaráðs að ríkið eigi að hætta þeirri starfsemi sem einkaaðilar geta innt jafn vel eða betur af hendi heldur en ríkið. Því miður lítur út fyrir það að hið nýja hlutafélag muni áfram taka þátt af fullum þunga í samkeppni við einkarekna fjölmiðla. Samkeppni getur aldrei talist heilbrigð á meðan opinberir aðilar eða fyrirtæki í þeirra eigu taka þátt í henni á öðrum forsendum en aðilar á samkeppnismarkaði. Fjárhagslegt bolmagn ríkisins er slíkt að einkaaðilar mega sín lítils í samanburði. Þá er ríkisstofnunum yfirleitt tryggð forgjöf gegn einkaaðilum með lögum, t.d. í forni lögbundinna tekjustofna eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu um RÚV.

Ríkisútvarpið stendur nú í samkeppni við einkaaðila með margvíslegum hætti. Það vilar sér ekki við að nota lögbundin afnotagjöld, t.a.m. til að yfirbjóða einkarekna fjölmiðla þegar kemur að kaupum á erlendu afþreyingarefni. Í fréttatíma

Sjónvarpsins þann 17. febrúar síðastliðinn stærði RÚV sig t.d. af því að tíu vinsælustu sjónvarpsþættir landsins á tilteknu tímabili væru sýndir í Sjónvarpinu. Sýnir það glögglega hve lítil fótfesta er fyrir þeim rökum gegn samdrætti hjá RÚV að einkaaðilar sýni aðeins vinsælt afreyningarefni. Þá er RÚV einnig í samkeppni á auglýsingamarkaði og notar áhorfstölur með framangreindum hætti til að lokka til sín auglýsendur frá samkeppnisaðilum sem njóta ekki ivilnana frá ríkinu.

Mikið áhorf gerir stofnuninni kleift að standa í samkeppni við aðra fjölmiðla um auglýsendur. Opinberir fjölmiðlar víða erlendis selja hinsvegar ekki auglýsingar. Viðskiptaráð telur að RÚV ætti að draga sig út af auglýsingamarkaði og hætta samkeppni við einkaaðila á þessu sviði. Það verður þó að vera með því skilyrði að dregið sé saman í rekstri stofnunarinnar sem nemur tekjuskerðingunni, þ.e. ekki er réttlætanlegt að leggja á hærri nefskatt eða greiða meiri greiðslur úr ríkissjóði.

Hætt er við, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir að nokkru leyti, að stofnunin sjálf og skattgreiðendur gleymi þeim tengslum sem eru á milli ríkisins og RÚV og að samkeppni stofnunarinnar við einkaaðila taki á sig nýja mynd með tímanum. Í 3. gr. frumvarpsins er hlutverk RÚV skilgreint á afar víðan máta. Orkar þar margt tvímælis. Til dæmis segir í 6. stafl. að hlutverk RÚV ohf. verði m.a. að flytja fjölbreytt skemmtiefni. Greinin takmarkar því í engu hvar ríkisfyrirtækið getur borið niður með það almannafé sem ausið er í fyrirtækið og getur þannig nýtt það til niðurgreiðslna á auglýsingamarkaði og yfirboða við kaup á erlendu afþreyingarefni.

Af þessum sökum leggst Viðskiptaráð alfarið gegn því að RÚV sé sett það sem sérstakt hlutverk að standa að viðtækum útgáfumálum og almennu skemmtanahaldi í samfélaginu. Til þess standa hæfari aðilar til reiðu.

Rekstrarformið

Viðskiptaráð getur tekið undir þær raddir að heppilegt sé að færa RÚV í nútímalegra rekstrarform – en áréttar um leið að tilgangur slíkrar breytingar eigi að vera að liðka fyrir sölu einstakra rekstrareininga þess. Gallinn eru hinsvegar sá að stofnanir sem verða að hlutafélögum hafa meiri tilhneigingu til að hegða sér eins og einkaaðilar.

Viðskiptaráð leggur á það áherslu að breyting á rekstrarformi ríkisfyrirtækja og ríkisstofnana er aldrei markmið í sjálfu sér. Slíkri breytingu þarf að fylgja skýr framtíðarsýn um minnkandi afskipti ríkisins af rekstri fyrirtækja. Ráðið telur að fyrirliggjandi frumvarpi fylgi ekki slík framtíðarsýn, heldur sé verið að blása til sóknar fyrir ríkisrekstur, gegn þeim einkarekstri sem þegar hefur haslað sér völl í landinu.

Gert er ráð fyrir því í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins að menntamálaráðherra fari með eignarhlut ríkisins í félaginu. Viðskiptaráð áréttar hins vegar mikilvægi þess að sá háttur verði hafður á að hlutafélagið heyri undir fjármálaráðherra, en ekki viðkomandi fagráðherra eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Leggur Viðskiptaráð áherslu á að þessu verði breytt í frumvarpinu t.a.m. í samræmi við þann hátt sem hafður var á um Landssímann.

Þau rök sem notuð hafa verið til að breyta RÚV og fleiri stofnunum í hlutafélög gilda ekki bara um viðkomandi stofnanir heldur væri auðvelt að heimafæra þau upp á flestar ríkisstofnanir. Þess vegna hlýtur að vera eðlilegra að í stað þess að einstökum ríkisstofnunum sé breytt í hlutfélög að ríkið í heild sinni komi sér inn í nútímann og að stofnanir verði reknar með nútímalegum hætti. Breyta þarf

starfsumhverfi opinberra starfsmanna þannig að hægt sé að gera betur við hæfa starfsmenn en losna við þá sem ekki eru jafn hæfir.

Nefskattur

Rétt er að vekja athygli á tilkynningu ESA um RÚV. Þar segir að fjármögnun með nefskatti, eins og lögð er til í frumvarpinu, feli í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins. Þegar um slíkan stuðning er að ræða er nauðsynlegt að tiltekin skilyrði séu uppfyllt. Eitt þeirra er að mæla þarf fyrir um skyldu RÚV til að veita tiltekna og magngreinda þjónustu í almannabágu gegn þeim ríkisstyrkjum sem félaginu er ætlaður. Frumvarpið uppfyllir ekki með nokkrum hætti þetta skilyrði heldur er þvert á móti um mjög opið ákvæði um hlutverk RÚV að ræða, eins og nánar var fjallað um að ofan. Frumvarpið mætir því alls ekki skýrum kröfum EES-samningsins um þær skyldur og þann ramma sem slíkum ríkisstuðningi þurfa að fylgja.

Sértækar álögur af þessu tagi eru auk þess mjög óhagkvæmar og skila litlu í hlutfalli við þann kostnað sem hlýst af innheimtu þeirra. Eðlilegra væri að RÚV væri á fjárlögum og að almennar skatttekjur stæðu þannig straum af rekstarkostnaði þess. Þá er mjög sérstakt að lögaðilum sé ætlað að greiða skattinn líka, skv. 1. tölul. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Margir lögaðilar hafa lítinn sem engan rekstur með höndum og mun því slíkt gjald leggjast með miklum þunga á þau félög. Þá verður ekki séð að lögaðilar geti horft á sjónvarp eða hlustað á útvarp.

Niðurstaða

Í frumvarpi menntamálaráðherra er verið að blása til sóknar ríkisrekstrar gegn einkarekstri sem hefur þegar haslað sér völl á markaðnum. Þessi framganga ríkisins spillir heilbrigðum rekstrarskilyrðum á fjölmiðlamarkaði. Þannig liggur í augum uppi að ef frumvarpið fjallaði ekki um RÚV heldur fyrirtæki í einhverri annarri atvinnustarfsemi í landinu sæst glögglega hve frávik frá eðlilegum leikreglum markaðarins eru hrópandi í frumvarpinu.

Að sama skapi hefur Viðskiptaráð margofter bent á það að ríkinu beri skylda til að sporna gegn frekari útgjaldabenslu með því að gæta aðhalds í rekstri sínum, draga úr starfsemi hins opinbera og lækka álögur á skattgreiðendur. Fyrirliggjandi frumvarp um RÚV ohf. er síst til þess fallið að uppfylla slíkar skyldur.

Tillögur

Viðskiptaráð gerir sér ekki vonir um að stjórnvöld hafi skilning á framangreindum sjónarmiðum enda hefur þeim verið komið á framfæri áður án þess að á þau hafi verið hlustað. Þótt RÚV verði áfram leyft að skapa sér tekjur með því að stunda samkeppni við einkaaðila má segja að það sé sjálfsgöð krafa að samkeppni við þá verði ekki aukin. Ráðið vill því leyfa sér að koma með þrjár tillögur um úrbætur á frumvarpinu.

1. *RÚV verði bannað að selja auglýsingar á vefnum.* Ekki eru seldar auglýsingar á vef RÚV nú, en í frumvarpinu er ekki girt fyrir að það verði gert í framtíðinni. Aðrir fréttamiðlar á vefnum fjármagna sig nánast eingöngu á auglýsingum og því yrðu rekstarskilyrði þeirra skert til muna ef ríkisstyktur vefur myndi jafnframt selja auglýsingar á vef sinn.
2. *Ekki verði boðið upp á kostun.* Einkareknir fjölmiðlar fjármagna oft tiltekna dagskrárliði með því að bjóða fyrirtækjum upp á að kosta þá. RÚV stundar þetta ekki nú en gert er ráð fyrir því í 2. tölul. 1. mgr. 11. gr. að þetta geti verið meðal tekjustofna félagsins.

3. *Ekki fleiri auglýsingar.* Eðlilegt verður að teljast að rammi verði settur um hve mkila samkeppni ríkisreknir miðlar megi stunda við einkaaðila. Ekkert slíkt er að finna í frumvarpinu. Viðskiptaráð leggur því til að í lögunum verði sagt að RÚV verði óheimilt að nota fleiri mínútur undir auglýsingatíma í útvarpi eða sjónvarpi en nú er gert.

Virðingarfyllst,

Davíð Þorláksson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs