

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 140/2430
komudagur 14.5.2012

Reykjavík, 14. maí 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf.

Meðfylgjandi er umsögn útvarpsstjóra Ríkisútvarpsins um ofangreint frumvarp.

Almennt um frumvarpið

Of ítarleg og flókin lagaumgjörð getur torvelað Ríkisútvarpinu að bregðast hratt og örugglega við breytingum í síkviku fjölmiðla- og nýmiðlaumhvefi nútímans, - og þar með dregið úr getu þess til að sinna almannajónustuhlutverkinu. Fyrirliggjandi frumvarp er að nokkru leyti þessu marki brennt og sum ákvæði þess ættu betur heima í samþykktum RÚV, þjónustusamningi eða sem einfaldar stjórnarákvarðanir á hverjum tíma. Nokkuð er einnig um gildishlaðin ákvæði sem erfitt gæti verið að henda reiður á. Einföldun á frumvarpinu væri til bóta. Einnig ber að hafa í huga að ýmsir þættir í starfsemi RÚV lúta öðrum lögum, s.s. lögum um opinber hlutafélög og fjölmiðlalögum og því óþarfi að fjalla líka um þá þætti í sérlögum. Til samanburðar má nefna að sérlögin um NRK í Noregi eru 2,5 blaðsíður.

Til mikilla bóta frá núverandi stöðu mála er að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tekjur RÚV af útvarpsgjaldi verði markaðar og renni óskiptar til félagsins. Þó vantar að kveða á um með hvaða hætti útvarpsgjaldið tekur breytingum, eins og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Þar skiptir mestu að gjaldið fylgi almennum verðlagsbreytingum.

Eins og kunnugt er var einnig gert ráð fyrir að þjónustutekjur væru markaðar í lögum um RÚV frá 2007. Reyndin hefur hins vegar verið sú síðustu árin að RÚV hefur í raun verið tekið inn á fjárlög; útvarpsgjaldið látið renna í ríkissjóð og hluta þess varið til annarra þarfa ríkisins. Þetta hefur ekki aðeins haft í för með sér mikla tekjuskerðingu heldur þýðir þetta fyrirkomulag að fjárhagslegu og þar með ritstjórnarlegu sjálfstæði RÚV gagnvart ríkjandi stjórnvöldum á hverjum tíma er stefnt í voða. Þessi framgangsmáti á Íslandi hefur verið tekinn sem víti til varnaðar í umræðu annars staðar á Norðurlöndunum og víðar um fjármögnun almennajónustuútvarps. Þegar Finnar ákváðu fyrir skömmu að taka upp útvarpsgjald/nefskatt í stað afnotagjalda til að fjármagna YLE var sérstaklega til þess tekið í umræðunni að forðast yrði slæmt fordæmi Íslendinga. Niðurstaðan varð að útvarpsgjaldið yrði markaður tekjustofn YLE og rynni þangað óskiptur, án viðkomu í ríkissjóði.

Um einstakar greinar

4. gr. fjallar um aðra starfsemi en almennajónustu, þ.m.t. fyrirkomulag á auglýsingasölu.

Þar er ekki minnst á hvort þær breytingar sem þar eru boðaðar frá núverandi stöðu kunni að breyta skattalegri stöðu Ríkisútvarpsins að því er varðar virðisaukaskatt. Núverandi lög um Ríkisútvarpið voru sett eftir ítarlega skoðun m.a. á áhrifum þeirra á rétt félagsins til innskattsfrádráttar og m.a.

byggt á því áliti ríkisskattstjóra að sú breyting sem þá var farið í mundi ekki hafa nein áhrif á rétt félagsins til innskattsfrádráttar.

Að því er varðar virðisaukaskattsskráningu og innskattsfrádrátt er ekki annað að sjá en að sömu rök ættu að gilda um tekjur eins og þær eru skilgreindar skv. 1. tl. 14. gr. í frumvarpinu nú og talið var árið 2007 að giltu varðandi tekjur sambærilegs ákvæðis í 1. tl. 11. gr. frumvarpsins þá, sem varð að lögum nr. 6/2007. Hins vegar er rétt að vekja athygli á miklum mun sem liggur í því að gera má ráð fyrir að eftir breytinguna nú verður innskattur að jafnaði hærri en útskattur hjá Ríkisútvarpinu.

Ef Ríkisútvarpið væri ekki talið stunda virðisaukaskattsskylda starfsemi eða talið stunda blandaða starfsemi þá kæmi til viðbótar við að missa rétt til innskattsfrádráttar, skylda til að skila útskatti af virðisaukaskattsskyldri innri vinnu.

Það er ófært að um heimildir til frádráttar innskatts í rekstri Ríkisútvarpsins ríki óvissa. Þarna er um verulegt hagsmunamál fyrir Ríkisútvarpið að ræða og væri æskilegast að tekið væri sérstaklega á því í lagasetningu að starfsemi félagsins falli undir 12. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, eða a.m.k. að fyrir liggja afstaða ríkisskattstjóra um hvort umrædd breyting hafi áhrif á rétt félagsins til frádráttar innskatts. Ef Ríkisútvarpið verður talið stunda áfram að fullu virðisaukaskattsskylda starfsemi (þ.e. ekki blönduð starfsemi) gæti það væntanlega verið í samsköttun virðisaukaskatts með dótturfélagi sínu og þá verða virðisaukaskattsskil svipuð því sem verið hefur, þ.e. ekki mikill munur á innskatti og útskatti.

Tilgangur með stofnun dótturfélaga um aðra starfsemi er tilgreint er í 3. gr. er ekki skýr en það er ljóst að stofnun og rekstur þeirra mun hafa mikinn kostnað í för með sér. Það er margt líkt með RÚV og ríkisútvarpi Íra; t.d. er hlutfall auglýsingatekna af heildartekjum svipað. Írarnir eru ekki með dótturfélag um þennan rekstur, - að því er virðist í ágætri sátt við Evrópusambandið.

7. gr. fjallar um takmarkanir á auglýsingasölu RÚV.

365-miðlar eru langstærsta fjölmiðlafyrirtæki landsins og er markaðsráðandi á íslenskum auglýsingamarkaði í heild og undirmörkuðum hans. Markaðshlutdeild 365-miðla er um 55%, en RÚV er með um 19%. Á ljósvakamarkaði í auglýsingum ríkir nánast „tvíveldi“ eða „duopoly“ þar sem 365-miðlar og RÚV eru sameiginlega með yfirgnæfandi hluta af markaðnum. Það er álit óháðra sérfræðinga að við þessar aðstæður þýði skerðing á hluta RÚV á þessum markaði einfaldlega samsvarandi tilflutning á tekjum til 365-miðla. Slík skerðing sé ekki til þess fallin að auka lífsmöguleika annarra og smærri miðla, né heldur auðveldi hún innkomu nýrra aðila inn á þennan markað. Skerðing á hlut RÚV þýði fyrst og fremst styrkingu á þeirri yfirburðastöðu sem 365-miðlar hafa fyrir – og styrki það félag enn frekar í samkeppni við aðra einkarekna fjölmiðla, m.a. í blaðaútgáfu.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skerða auglýsingatekjur RÚV með tvennum hætti. Annars vegar með því að minnka hámarksfjölda mínútna á klst. úr 12 í 8 og hins vegar með því að takmarka mjög auglýsingar inni í dagskrárliðum. Samanlagt beint tekjutap af þessu er áætlað 150-200 milljónir króna. Það síðarnefnda gæti haft í för með sér mun meira tekjutap þegar til lengri tíma er litið, auk þess sem það er til þess fallið að minnka innlenda dagskrárgerð. Þegar tekin er ákvörðun um framleiðslu á umfangsmiklu og dýru dagskrárefni er tekið tillit til þeirra auglýsingatekna sem hafa má beint af viðkomandi efni á móti kostnaði. Þetta á t.d. við um stóra spurninga- og skemmtipætti á borð við

Útsvar og Dans dans dans. Eindregið er lagst gegn banni á auglýsingum inni í dagskrárliðum, umfram þær takmarkanir sem þegar eru fyrir hendi í lögum – og RÚV hefur sjálft sett sér því til viðbótar.

Jafnframt má benda á að gangi frumvarpið eftir óbreytt er ljóst að auglýsingatími í RÚV verður í eðli sínu enn takmarkaðri auðlind sem leiðir af sér hærra auglýsingaverð til lengri tíma litið. Slíkt leiðir aftur til þess að meðalstór og minni fyrirtæki hverfa smám saman úr auglýsingatímum RÚV, sem dregur aftur úr samkeppnishæfni þeirra gagnvart stærri fyrirtækjum. Í raun má segja að RÚV sé sett í þá vafasömu stöðu að verða að mismuna auglýsendum, eins og raunar kemur fram í greinargerð með frumvarpinu.

Nauðsynlegt er líka að benda á þau lagatæknilegu vandkvæði sem hljóttast af því að láta sama þáttinn í starfsemi RÚV, þ.e. auglýsingasöluna, falla undir tvenns konar lög eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu; annars vegar almenn samkeppnislög skv. 4. gr. og hins vegar sérstök lög skv. 7. gr. Dæmi: Ákvæðið sem skyldar RÚV til að birta gjaldskrá fyrir auglýsingar þar sem einnig eru tilgreind afsláttarkjör var sett sérstaklega vegna þess að RÚV heyrði ekki undir samkeppnislög að þessu leyti. Þessu ákvæði er haldið inni í frumvarpinu - þrátt fyrir að nú sé gert ráð fyrir að þessi starfsemi lúti samkeppnislögum. Æskilegt væri að löggjafinn hefði þarna hreinar línur, annað hvort lýtur auglýsingasala RÚV almennum samkeppnislögum eða sérstökum lögum. Ekki hvoru tveggja.

10. gr.: Að hluta er upptalningin í þessari grein óþörf því þetta er flest að finna í lögum um hlutafélög. Þó er eitt grundvallaratriði hér á ferðinni sem snýr að aðkomu stjórnar að dagskrá. Víðast hvar í Evrópu, þar með talið á öllum Norðurlöndunum, hafa stjórnir almannþjónustumiðlanna ekkert dagskrárvald. Í Noregi er beinlínis tekið fram í lögum að stjórn NRK hafi ekki slíkt vald. Í Danmörku kemur stjórn að mótun dagskrárstefnu til lengri tíma að því marki sem slík stefna snýr að uppfyllingu laga og þjónustusamninga á hverjum tíma. Athugunarefni er hvort hér eigi að gera skýrari greinarmun á mótun „...dagskrárstefnu ... til lengri tíma“ og dagskrárvaldi. Það væri hægt að gera með því bæta eftirfarandi orðum inn í tölulið 1 á eftir „...til lengri tíma“: „að því marki sem það lýtur að uppfyllingu laga og þjónustusamnings“..... o.s.frv. eða einfaldlega bæta við málsgreininni: „Stjórn RÚV hefur ekki dagskrárvald“ líkt og gert er í Noregi.

14. gr.: Það verður að skilgreina með hvaða hætti útlagsgjaldið, og þar með þjónustutekjur RÚV, taka breytingum, þ.m.t. verðlagsbreytingum. Lagt er til að fyrri setningin í lokamálsgreininni breytist þannig að orðið „stjórn“ falli út og í lok setningarinnar komi inn orðið „flutningsréttargjöldum“. Eftir breytingu hljóði setningin svo „Ríkisútlagsgjöld skal setja gjaldskrá fyrir þjónustu sem veitt er á sviðum er falla undir 3. gr. og skal hún taka mið af raunkostnaði við að veita þjónustuna og af höfunda- og flutningsréttargjöldum.“

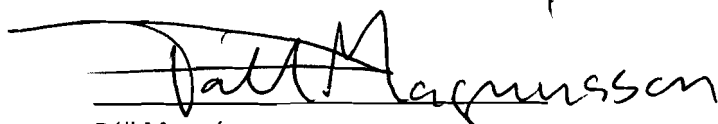
17. gr.: Boðvald fjölmiðlanefndar yfir RÚV er þarna gert afar mikið og hún getur beitt félagið háum stjórnvaldssektum - allt að 10 milljónum króna. Það eru engin rök fyrir því að fjölmiðlanefnd hafi ríkari heimildir til að sekta RÚV en aðra fjölmiðla sem hún hefur eftirlit með né er ástæða til þess að í lögum um RÚV séu ákvæði um fjölmiðlanefnd sem ekki er að finna í lögnum um hana sjálfa.

Í kaflanum ákvæði til bráðabirgða er um tvítekningu að ræða þar sem upplýsingar sem fram koma í tölulið III og V koma einnig fram í tölulið IX en þetta þarf að samræma.

Lokaorð

Nái ákvæði 14. gr. um útlvarpsgjaldið sem markaðan tekjustofn, sem að fullu skili sér til Ríkisútlvarpsins, fram að ganga – og til viðbótar komi ákvæði sem tryggji breytingar á gjaldinu í samræmi við verðlagsþróun – má staðhæfa að Ríkisútlvarpið verði betur sett að þessum lögum samþykktum en það er í núverandi stöðu. Annars ekki.

Virðingarfullst,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Páll Magnússon', written over a horizontal line.

Páll Magnússon
útlvarpsstjóri