

RÚV er ríki í ríkinu!

Fyrri grein um frumvarp

Friðrik Friðriksson er hagfræðingur og framkvæmdastjóri Skjásins

Setning dregin fram í kassa: *Vel rekið fjölmiðlafyrirtæki í almannapágu má líklega reka fyrir 60% rekstrartekna RÚV eða fyrir um 3 milljarða á ári*

Þrátt fyrir ríkan vilja í samfélaginu til að efla samkeppni og treysta eftirlit þá hefur fram á þennan dag ekki náðst sátt um hvert hlutverk RÚV á að vera í fjölmiðlaflórinni né heldur hvernig standa eigi að rekstri þess þannig að vel fari. Fram er komið stjórnarfrumvarp á Alþingi um RÚV sem er langt að efni en rýrt að innihaldi. Verði frumvarpið að lögum mun staða RÚV batna á markaðnum á kostnað einkarekinna miðla. Nauðsynlegt er að gera á frumvarpinu miklar breytingar en best væri þó að leggja það til hliðar, svo slæmt er það í grundvallaratriðum. Bestu kaflar frumvarpsins eru í lok þess þar sem fjármálaráðuneytið sem umsagnaraðili gerir athugasemdir í veigamiklum þáttum við frumvarpið. Í tveimur greinum mun ég fjalla um helstu annmarka frumvarpsins eins og þær blasa við og bendi á tillögur til úrbóta.

Í fyrri greininni fjalla ég um skilgreiningar á grunnþjónustu sem RÚV á að veita svo og heildarumsvif/veltu RÚV. Í greininni ræði ég einnig fyrirkomulag á fjármögnun RÚV af skattfé. Í síðari greininni fjalla ég um boðaðar takmarkanir frumvarpsins á umfangi RÚV á auglýsingamarkaði, stofnun dótturfélaga RÚV og þá tillögu að best sé að skipta RÚV upp í þrjár rekstrareiningar.

Tvennt stendur upp úr sem veigamestu annmarkar frumvarpsins. Fyrri atriðið er reyndar ekki rætt í frumvarpinu, þ.e. hvert raunverulegt rekstrarumfang RÚV á að vera á okkar markaði. Þetta er að mínu mati grundvallaratriði sem verður að útkljá strax í upphafi. Ég er þeirrar skoðunar að RÚV eigi að minnka umsvif sín umtalsvert miðað við hvert eðlilegt hlutverk fyrirtækisins ætti að vera. En þá þarf að hugsa upp á nýtt hvað telst fjölmiðlaþjónusta í almannapágu, sem er lykilskilgreiningin í frumvarpinu og rammur inn alla umfjöllun um það. Eins og fjölmiðlaþjónusta í almannapágu er lýst í frumvarpi menntamálaráðherra, á engu að breyta í dagskrárstefnu RÚV, það er allt innifalið eins og reksturinn er nú. Það eru mikil vonbrigði að eftir svo langan undirbúning í menntamálaráðuneytinu, sé lagt fram svo gallað frumvarp.

Fjölmiðlaþjónusta í almannapágu

Í frumvarpinu er nú skilið „í orði“ á milli fjölmiðlaþjónustu í almannapágu annars vegar og samkeppnisstarfsemi RÚV hins vegar. Jafnframt verður RÚV afdráttarlaust bannað að nota fjármuni frá rekstri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu til að greiða niður kostnað vegna samkeppnisstarfsemi. Ef of rúmar skilgreiningar eru lagðar til grundvallar munu ákvæðin um bann við niðurgreiðslu á samkeppnisstarfsemi ekki ná tilgangi sínum, af þeirri einföldu ástæðu að efni sem í reynd ætti að tilheyra samkeppnisstarfsemi myndi falla undir almannapágu hugtakið. Í 3. grein frumvarpsins eru listaðar upp skyldur RÚV og hlutverk sem myndar rammann um hvað telst fjölmiðlaþjónusta í almannapágu.

Skemmst er frá því að segja að þar er allt tiltekið sem RÚV fæst við núna og ekkert undanskilið sem skiptir máli. Þar kemur m.a. fram að fjölmiðlaefni RÚV skuli „hið minnsta“ vera „afþreying af ýmsum toga.“ Er þá komið að annarri rót þess vanda sem einkareknar sjónvarpsstöðvar standa frammi fyrir í samkeppni við RÚV. Það er staðreynd, að RÚV hefur til þessa talið hlutverk sitt að bjóða upp á afþreyingarefni sem hefur litla skírskotun til menningarlegs- eða lýðræðislegs hlutverks fjölmiðils í almannapágu. Þannig hefur RÚV tryggt sér og sýnt amerískt afþreyingarefni í beinni samkeppni við einkareknar sjónvarpsstöðvar. Spurt er, falla þættir eins og *Criminal Minds* og *Desperate Housewives*

undir hið menningarlega hlutverk svo dæmi séu tekin. Verði tillagan um lögfestingu á að „afþreying af ýmsum toga“ sé hluti af almannaþjónustu samþykkt – myndi RÚV fá algerlega lausan tauminn í áframhaldandi kaupum á afþreyingarefni, sem með engu móti tengist hefðbundnum skilgreiningum á fjölmiðlum í almannabágu. Auk þess færi svo rúm skilgreining gegn kröfum EES-samningsins um skýrt og afmarkað hlutverk fjölmiðils í almannabágu.

Tekið skal fram, að ekki er með þessu verið að halda því fram að afþreyingarefni geti ekki verið í boði hjá ríkisfjölmiðli, heldur þurfi slíkt efni að falla undir samkeppnisrekstur RÚV en ekki almannaþjónustuhlutann. Einungis með þess háttar afmörkun verður unnt að hafa eftirlit með því að kaup til að mynda á amerísku afþreyingarefni verði ekki niðurgreidd af þeim þáttum starfseminnar sem sannarlega eru reknir í almannabágu.

Um þörf á vel skilgreindu og afmörkuðu hlutverki RÚV Það leiðir af samningi um Evrópskt efnahagssvæði (EES samningurinn) að almennar reglur samkeppnisréttarins, þ.m.t. ríkisstyrkjareglur, gilda um starfsemi RÚV. Það er einmitt af þessum ástæðum sem huga þarf svo vel að skilgreiningu á hlutverki RÚV, því annars starfar það í skjóli sér laga og er verndað fyrir samkeppnislöggjöf.

Það leiðir af dómaframkvæmd dómstóls ESB, sbr. Altmark málið, að framlag til fjölmiðils í almannabágu felur í sér ólögmeta ríkisaðstoð nema að uppfylltum fjórum skilyrðum. Í fyrsta lagi þarf að skilgreina með skýrum og afmörkuðum hætti almannaþjónustuhlutverkið, sbr. fyrri umfjöllun. Í öðru lagi þurfa forsendur sem ríkisframlagið byggir á að liggja fyrir og vera ákvarðaðar með hlutlægum og gagnsæjum hætti. Í þriðja lagi má ríkisframlagið ekki fara umfram það sem nauðsynlegt er til að fjármagna kostnað við að inna af hendi almannaþjónustuhlutverkið. Í fjórða lagi þarf ríkisframlagið að byggja á greiningu á því ríkisframlagi sem dæmigert vel rekið fyrirtæki þarf til að inna af hendi almannaþjónustuhlutverkið.

Þegar hefur verið fjallað um fyrsta skilyrðið. Varðandi annað til fjórða skilyrðið verður ekki séð að þau séu uppfyllt þegar kemur að rekstri RÚV. Þannig virðast forsendur ríkisframlagsins fyrst og fremst byggðar á sögulegum kostnaði við rekstur á RÚV. Þá má ekki ráða af frumvarpinu að lagt hafi verið í vinnu við að skilgreina forsendur ríkisframlagsins með skýrum og gagnsæjum hætti eða að lagt hafi verið mat á hvort ríkisframlagið fari umfram það sem nauðsyn krefur.

Síðast en ekki síst fæst ekki séð að nokkur greining hafi farið fram á því ríkisframlagi sem dæmigert vel rekið fjölmiðlafyrirtæki þarf á að halda til að inna af hendi almannaþjónustuhlutverkið. Þetta er þó ein af forsendum þess að ríkisstyrki séu veittir. Undirritaður er þeirrar skoðunar að líklega sé unnt að reka dæmigert vel rekið fjölmiðlafyrirtæki í almannabágu fyrir 60% þeirra rekstrartekna sem RÚV nýtir á ári sem eru nú nálægt 5 milljörðum króna. Með eðlilegu fjárframlagi til félagsins leysast skilgreiningar um grunnþjónusta frekar af sjálfu sér, stjórnendur RÚV verða því að velja og hafna. Þegar horft er til hinna himinháa fjárhæða sem RÚV nýtir á ári verður að spyrja sig hvaða afurð getur reksturinn af sér fyrir þessa fjármuni. RÚV heldur út einni sjónvarpsrás sem sendir út síðdegis og á kvöldin og tveimur útvarpsstöðvum. Það er allt og sumt og eyðir um 5 milljörðum á ári til þess.

Útvarpsgjald og auglýsingatekjur

Með hverju ríkisfrumvarpi fylgir í lok þess umsögn fjármálaráðuneytisins um áhrifin af frumvarpinu á ríkissjóð. Þetta er besti hluti frumvarpsins eins og áður segir. Að þessu sinni eru athugasemdirnar sérlega áhugaverðar og efnismiklar. Í þeim kemur fram sterk gagnrýni á frumvarp samstarfsflokksins um stór atriði í frumvarpinu. Þetta eru tíðindi að mínu mati.

Athugasemdir eru gerðar við útvarpsgjaldið og þá hugmynd menntamálaráðuneytisins að marka RÚV fastan tekjustofn sem byggir á þeim gjaldstofni sem nú er til staðar. Þetta eru hugmyndir sem fá falleinkunn. Við blasir að útvarpsgjaldið er sveiflukenndur tekjustofn og fer eftir aðstæðum í

Þjóðfélaginu hvernig þróast. Bent er á að útvvarpsgjaldið er ekki nefskattur í raun enda greiddu aðeins 68% framteljenda fyrir RÚV árið 2011, 32% gerðu það ekki og horfðu frítt. Nú þegar jafnvel horfir til betri tíðar í þjóðarbúskapnum mun útvvarpsgjaldsstofninn hækka og fleiri greiða. Sú aukning myndi ganga beint til RÚV, nái frumvarpið fram að ganga, án þess að rekstrarforsendur félagsins hafi breyst. Miklu eðlilegra er sú skipan sem fjármálaráðuneytið aðhyllist að fjármögnun RÚV sé á grundvelli þjónustusamnings við menntamálaráðuneytið og taki breytingum í samræmi við verðlag. Fjármálaráðuneytið vill einnig að hlutbréfið í RÚV sé í höndum fjármálaráðuneytis áfram og blæs á röksemdir um að slíkt komi niður á sjálfstæði RÚV.

Athugasemdir eru gerðar af hálfu fjármálaráðuneytisins varðandi útreikninga RÚV á áhrifum þess sem kallaðar eru takmarkanir á öflun auglýsingatekna og aðrar útfærslur á aukagjöldum sem RÚV segist þurfa að bera. Trúið því hver sem vill, en í grunninn er menntamálaráðuneytið og RÚV að krefjast 700 milljón króna hækkunar úr ríkissjóði á ári, með því að fá til sín ígildi útvvarpsgjaldsins í heild sinni fyrir árið 2012.

Það er fjölmargt sem má gera að umræðuefni í þessu frumvarpi, s.s. skipan stjórnar félagsins og þátt Fjölmíðlastofu í að fylgjast með RÚV. Fyrir liggur í frumvarpinu að Fjölmíðlastofa áætla að ráða til sín starfsmann í fullu starfi til að fylgjast með að RÚV uppfylli skyldur sínar um almannaðjónustu. Það er ekki öll vitleysan eins.

Í síðari greininni ræði ég fyrirhugaðar takmarkanir RÚV á auglýsingamarkaði, stofnun dótturfélaga og tillögu um uppskiptingu á RÚV í þrjár megin rekstrareiningar

RÚV er ríki í ríkinu!

Seinni grein um frumvarp

Höfundur er Friðrik Friðriksson hagfræðingur og framkvæmdastjóri Skjásins

Setning dregin fram í kassa: Eðlilegast er að skipta RÚV upp í þrjú dótturfélög um rekstur Sjónvarpsins, Rásar 1 og Rásar 2

Í fyrri grein um RÚV frumvarpið fjallað ég um veigamestu annmarkana á frumvarpinu, um skilgreiningarleysi á grunnþjónustu sem RÚV á að veita svo og um heildarumsvif RÚV sem eru úr öllum takti við raunþarfir og góðan rekstur. Í síðari greininni ræði ég tillögur um uppskiptingu RÚV í önnur dótturfélög en frumvarpið gerir ráð fyrir svo og þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði úr frá fyrirhuguðum takmörkunum RÚV á auglýsingamarkaði.

Takmörkun á auglýsingatekjum RÚV er plat (mlf.)

Við lítum mikið til Norðurlanda þegar hentar en gerum undantekningu með ríkisútvarpið sem eitt ríkismiðla á Norðurlöndum hefur tekjur bæði frá skattfé og sölu auglýsinga á almennum markaði. Hlutdeild auglýsingatekna og kostana er nálægt 35% af veltu RÚV.

Í frumvarpinu er lýst takmörkunum á heimildum RÚV á auglýsingamarkaði og látið að því liggja að RÚV geti orðið af allt að 245 milljónum á ári með því að takmarka hámarks fjölda auglýsingamínútna á klukkustund úr 12 mínútum í 8 mínútur á klukkustund. Byggt á þessu er síðan áætlað tap af skerðingu tekna. **Það er auðvitað sorglegt að menntamálaráðuneytið sýni ekki betri skilning á eðli málsins heldur virðist taka hráa „áróðurstölu“ frá RÚV um líklega minnkun auglýsingatekna. Og krafan er um að þessari lækkun þurfi að mæta með auknu ríkisframlagi.** Fram hefur komið í fjölmiðlum og auðvelt að sannreyna að meðal nýting auglýsingatíma í Sjónvarpinu var á kjörtíma 3,7 mínútur á klukkustund og í helsta auglýsingamánuði ársins desember 5,2 mínútur. Það voru aðeins nokkrir auglýsingatímar um áramót þar sem reyndi á þessi mörk. Munum að hin stóra fórn er að fara niður í 8 mínútur á klukkustund. Eða sagt með öðrum orðum þrengingin sem sett er upp hefur engin eða óveruleg áhrif á tekjur RÚV. Hitt er síðan órætt að í ljósri afar sterkar stöðu á markaðnum er sennilegt að RÚV gæti hækkað auglýsingaverð án þess að áhrif hefði á tekjur. Þessi markmörkun er því plat. Ef setja á mörk þá þurfa þau að virka, t.d. að ekki sé heimilt að auglýsa eftir kl. 20 á kvöldin eins og þekkist. Eðlilegast er auðvitað að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði og að skattfé fjármagni grunnþjónustu. Núverandi fjárhæð af skattfé á að duga.

Niðurstaðan er því sú að RÚV missir ekkert af núverandi auglýsingatekjum nái frumvarpið fram. En vaðandi í reyk þá er það „missirinn reiknaður inn sem staðreynd og síðan gert ráð fyrir að hækka ríkisstyrkinn á móti. Þetta gengur vitanlega ekki upp eins og umsögn fjármálaráðuneytisins bendir réttilega á. **Að lágmarki á að látið reyna á hvort spádómur um fall á auglýsingafé gangi eftir í ljósi þess sem virðist augljóst að það gerist ekki, áður en „fyrirfram tapinu“ er mætt með auknum skatttekjum.** Af ummælum útvarpsstjóra og menntamálaráðherra á liðnum vikum má ráða að þau

ganga í takt í sinni villutrú að rétt sé að RÚV fái meira fjármagn úr ríkissjóði til rekstrar en fram að þessu. Við ættum auðvitað að vera að tala um það þveröfuga að lækka stórfellt umfang RÚV, allt að 40% eins og áður er getið.

RÚV skipt upp í þrennt – Sjónvarpið – Rás1 og Rás2 (mlf.)

Það er talið eitt af megináföngum frumvarpsins að aðgreina eigi samkeppnisrekstur RÚV frá rekstri á grunnþjónustu. Þetta verði gert með stofnun dótturfélaga. Í sjálfu sér má taka undir að þetta sé jákvætt skref ef útfærslan væri ekki svona fráleit. Að mínu viti er skynsamlegasta uppskiptingin á RÚV sú að mynda dótturfélög um aðal afkomueiningarnar þrjár. Þá fáum við að vita hvað Rás 1, Rás 2 og Sjónvarpið kostar, sem er forsenda þess að vita hvert ríkisstyrkurinn fer. Getur verið að menn vilji ekki sýna veruleikann? Hversu mikið kostar Rás 1, Rás 2 eða Sjónvarpið á ári? Væri samstaða um þann kostnað sem fer í Rás 1 ef menn þekktu hann. Hvers vegna er dagskrá Rásar 2 skilgreind sem grunnþjónusta og yfir höfuð lögbundið að hún sé rekin á vegum ríkisins. Við blasir að Rás 2 ætti mjög vel heima í höndum einkaaðila.

Það eru gerðar sérstaklega ríkar kröfur til fyrirtækja sem njóta ríkisstyrkja. Að sniðganga hið augljósa með að upplýsa ekki né aðgreina ólíkar rekstrareiningar er afar stór galli á þessu frumvarpi, sér í lagi þegar lagt er upp með að skipta félaginu upp. Og það talið frumvarpinu til mikilla tekna. Eins og vera ber þá fylgja í ársreikningi RÚV skýringar við helstu rekstrarliðum, tekna og gjalda. Þannig má sjá í skýringum hlutdeild auglýsingatekna af heildartekjum svo dæmi sé tekið og eins hvað auglýsingadeildin kostar í rekstri. Sama á við um efnahagsreikninginn, þar eru skýringar við hvern lið. **Langstærsti gjaldaliður RÚV er auðvitað dagskrár- og framleiðslukostnaður og nemur hann 76% af heildargjöldum ársins. Þetta er hins vegar eini liðurinn í efnahagsreikningi sem engin skýring er gefin á og vekur furðu! Hvernig er hægt að standa svona að verki. En ýtir undir ógagnsæi og pukur.**

Margt er furðulegt í frumvarpinu um RÚV. Fram hefur komið að ráðherra telur stóran áfanga að setja rekstur sem ekki telst grunnþjónusta í dótturfélög. Það sem ætti að setja í dótturfélög er þar ekki en í stað hyggst RÚV taka það “stóra skref” að mynda dótturfélag um að selja eldra efni og einnig að setja eigin auglýsingadeild í dótturfélag. Til að fyrirbyggja misskilning þá er hugmyndin sú að þetta félag selji auglýsingar inn á eigin miðla RÚV. Ég hélt satt að setja að þetta hlyti að vera prentvilla svo vitlaus sem þessi hugmynd er. Hún snertir sannarlega ekki kjarna málsins og er út í hött. Meginreglan er sú að starfsemi í samkeppni á að vera aðgreind frá þeirri sem fær ríkisstyrki til að tryggja að starfsemin í samkeppni sé ekki niðurgreidd af skattfé. Þessu er náð fram annað hvort með fjárhagslegum aðskilnaði eða með því að starfsemin er sett í annað félag. Hugmyndin að baki er sú að jafna leikinn þar sem samkeppni ríkir. Gott og vel. Nú háttar þannig til að auglýsingadeildir allra sjónvarpsmiðla skila 65-70% framlegð af sinni starfsemi. Reyndar bendir ársreikningur RÚV til þess að framlegðin sé enn hærrí. Auglýsingatekjur verða því nær hreinar tekjur í félagi sem skilar afrakstrinum beint til eina viðskiptavinarins eða móðurfélagsins. **Það blasir því við að**

auglýsingadeild hefur ekkert í dótturfélag að gera. Þetta virðist sýndarmennska til að mæta kröfum um að stíga skref í einhvern aðskilnað í rekstrinum, en velja svona óheppilega.

Annmarkar frumvarpsins um RÚV eru margir en þessir helstir:

1. Umfang RÚV er alltof mikið á miðað við hvað eðlilegt ætti að teljast á okkar markaði. Þessi grundvallarspurning um stærð er órædd í frumvarpinu. Greinarhöfundur telur að reka megi RÚV fyrir um 60% af heildartekjum þess sem gæti verið ramminn um hver eðlileg heildarumsvif eru.
2. Almannaþjónustuhlutverk RÚV er í frumvarpinu skilgreint svo vítt, að það merkir ekkert. Engu á að breyta í starfseminni sem máli skiptir. Almannaþjónusta=núverandi rekstur.
3. Engar upplýsingar eru veittar um kostnað við rekstur Sjónvarpsins/Rásar 1/Rásar 2 sem er þó grundvöllur skynsamlegrar umræðu um stóru afkomusviðin, sér í lagi ef skipta á félaginu upp á eðlilegan hátt.
4. Stofnun dótturfélaga um aðra starfsemi er góðra gjalda verð. Hitt er fráleitt að setja auglýsingadeild RÚV í dótturfélag. Mestum árangri náum við með því að skipta RÚV upp í þrjú aðal félög um hvert afkomusviðanna, félag um Sjónvarpið, Rás 1 og Rás 2.
5. Skerðing á auglýsingatekjum er plat ákvæði í frumvarpinu af þeim ástæðum að það reynir nánast aldrei á mörkin sem sett eru um umfang auglýsinga. Tekjur RÚV af auglýsingum verða því ekki minni en nú af auglýsingum og gætu hækkað.
6. Fjármögnun RÚV hvað ríkisframlagið áhrærir er í eðlilegum farvegi núna þegar félagið fær greitt í gegnum þjónustusamning við menntamálaráðuneytið. Frumvarpið gerir ráð fyrir öðru kerfi, að RÚV fái afmarkaðan fastan tekjustofn óháð þjónustunni sem veitt er. Á þetta ber ekki að fallast, eins og fjármálaráðuneytið leggur áherslu á í umsögn.
7. Ýmis minni atriði stinga í stúf. Hlutverk Fjölmiðlastofu miðar nú að því að ráða fastan mann í vinnu einungis til að fylgjast með RÚV. Sérkennilegar hugmyndir eru einnig uppi um val á stjórn félagsins, fjölda stjórnamanna og margt fleira mætti tína til.

Að lokum eru þingmenn hvattir til að kynna sér frumvarpið um RÚV og á ég von á að þeir átti sig fljótt á hversu vont frumvarp er hér á ferðinni. Sérlega áhugavert er að lesa umsögn fjármálaráðuneytisins við frumvarpið. Sjaldan hef ég séð systurflokk í ríkisstjórn fá þvílíka dembu eins og þar sést. Hugmyndir forsvarsmanna RÚV og menntamálaráðherra ganga í þveröfuga átt við það sem hér hefur verið rætt. Þau vilja bæði auka umsvif RÚV.

Í tveimur greinum hefur aðeins verið tæpt á því helsta í nýju frumvarpi um RÚV. Mikilvægt er að þetta frumvarp verði ekki að lögum. RÚV nýtur gríðarlegrar verndar og styrkja langt umfram það sem eðlilegt er. **Með lögfestingu þessa frumvarps í óbreyttri eða lítið breyttri mynd yrði staðfest að RÚV er sannarlega ríki í ríkinu, ósnertanlegt og hafið yfir samkeppnislöggjöf.**

