

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. apríl 2005.

Útvarpsstjóri og framkvæmdastjórar Ríkisútvarpsins hafa fjallað um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið sf. og breytingar á lögum nr. 36/1982 um Sinfóníuhljómsveit Íslands í tilefni af bréfi menntamálanefndar Alþingis dags. 25. apríl sl., þar sem óskað er umsagnar Ríkisútvarpsins um frumvörpin.

Mælt er eindregið með því að frumvarp um Ríkisútvarpið sf. verði afgreitt sem lög frá Alþingi með þeim breytingum, sem hér skal gerð grein fyrir.

Í fyrsta lagi falli e-liður 9. gr. frumvarpsins brott en í 10. gr. bætist við ný málsgrein, sem verði 2. mgr., svohljóðandi: “Útvarpsstjóri gefur út reglur um fréttaflutning og auglýsingar í útvarpi, þar á meðal auglýsingatíma, og gætir þess að reglum sé fylgt.” Í núgildandi lögum um Ríkisútvarpið nr. 122/2000 er eftirfarandi ákvæði: “Útvarpsstjóri gefur út reglur um fréttaflutning og auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi, þar á meðal auglýsingatíma, að fengnu samþykki útvarpsráðs.” Í frumvarpinu um Ríkisútvarpið sf. er gert ráð fyrir að útvarpsráð verði lagt niður en útvarpsstjóri verði æðsti yfirmaður allrar dagskrárgerðar og sjálfstæði hans aukið frá því sem nú er, eins og tekið er fram í athugasemdum við frumvarpið. Það getur því ekki verið hlutverk rekstrarlegrar stjórnar fyrirtækisins Ríkisútvarpsins sf. að annast dagskrárlegt forræði, sem felst í því að setja reglur um fréttaflutning og auglýsingar og gæta þess að þeim sé fylgt.

Í öðru lagi verði skýrar kveðið á um netþjónustu og margmiðlun í lögnum sjálfum og því verði lokasetning 3. töluliðar 3. gr. orðuð svo: “Beitt skal hverjum þeim tæknilegu aðferðum, sem tiltækar eru hverju sinni, þar á meðal hvort sem er hliðrænum eða stafrænum aðferðum, m.a. vegna netþjónustu og margmiðlunar.” Þá er enn fremur lagt til að 10. töluliður sömu greinar hljóði þannig: “Að veita alla þá þjónustu sem unnt er með tækni útvarpsins og þjóðinni má að gagni koma, þar á meðal á veraldarvefnum.”

Í þriðja lagi er lagt til varðandi lög um útvarpsgjald og innheimtu þess í fylgiskjali II, að 5. gr. (áður 16 gr.) falli niður. Ákvæðið er úrelt og þjónar engum tilgangi í reynd. Til samræmis komi “afnotadeild Ríkisútvarpsins” í stað “innheimtustjóri” í öðrum greinum þessa kafla frumvarpsins.

Sú grundvallaraðgerð, sem felst í því að breyta Ríkisútvarpinu úr ríkisstofnun í sameignarfélag, gerir því kleift að takast á við hin margvíslegu verkefni á síbreytilegum fjölmiðlamarkaði með skjótari og markvissari hætti en opinber stofnanarekstur leyfir. Réttindi starfsmanna eru vel tryggð, sbr. ákvæði II til bráðabirgða, þar sem kveðið er á um að fastráðnir starfsmenn Ríkisútvarpsins skuli eiga rétt á störfum hjá hinu nýja félagi og skuli þeim boðin störf hjá því, sambærileg þeim er þeir áður gegndu hjá stofnuninni.

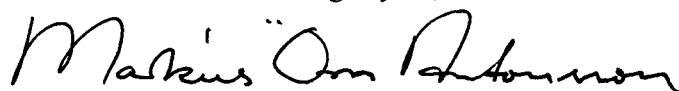
Þá ber sérstaklega að fagna ítarlegri skilgreiningu á hlutverki Ríkisútvarpsins sf. sem fjölmiðils í almannabágu og öryggistækis í almannavarnakerfi þjóðarinnar. Í þeim efnum ber að taka tillit til stöðugrar framþróunar í fjölmiðlun, m.a. varðandi netþjónustu, stafrænar útsendingar og margmiðlun, sem Ríkisútvarpið sf. þarf að vera virkur þátttakandi í vegna endurnýjunar og aðlögunar á komandi tímum.

Í frumvarpinu eru Ríkisútvarpinu sf. markaðir ákveðnir tekjustofnar líkt og verið hefur um langt skeið varðandi stofnunina Ríkisútvarpið, með þeirri breytingu þó að í stað afnotagjalda kemur nefskattur frá og með árinu 2008. Umræðan um afnotagjöld Ríkisútvarpsins hefur verið með allt öðrum brag og mun neikvæðari en afstaða almennings og stjórnámálanna í öðrum Evrópulöndum til sambærilegs tekjustofns fjölmiðla í almannabágu. Greinilegt er að þverpólitísk andstaða gegn afnotagjöldum fer vaxandi hér á landi, þó að ekki sé einhugur um tekjustofn sem koma skuli í stað þeirra. Einnig er ljóst að æ erfiðara verður af tæknilegum ástæðum að miða afnotagjöld við sjónvarpstækjaeign í hefbundnum skilningi, þegar ljóst er að tölvur og önnur ný tæki ryðja sér til rúms sem móttökubúnaður fyrir dagskrárefni hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva.

Ekki er gerð athugasemd við að nefskattur verði lögfestur nú í stað afnotagjalda. Eins og málið er lagt fyrir í frumvarpinu og fylgiskjölum þess er hins vegar tilefni til athugasemda um ýmsa agnúa varðandi útreikning og álagningu skattsins, sem sníða þarfa af áður en til framkvæmdarinnar kemur. Innheimta nefskattsins á ekki að hefjast fyrr en árið 2008 samkvæmt frumvarpinu. Því er eindregið farið fram á að nánari útfærsla hans, þ.á.m. upphæð skattsins og álagningarreglur, fái ítarlega skoðun þangað til, enda ljóst af athugunum hjá fjármála- og markaðssviðum Ríkisútvarpsins að ýmis atriði þarfnast nákvæmrar endurskoðunar við. Ganga þarf út frá öðrum forsendum um skattinn og skyld atriði en fram koma í athugasemdum frumvarpsins. Nánar er um þetta fjallað í greinargerð, sem starfshópur innan Ríkisútvarpsins hefur undirbúið sem fylgiskjal með þessari umsögn.

Af hálfu Ríkisútvarpsins hefur fyrir löngu verið talið tímabært að rofin yrðu hin rekstrarlegu tengsl milli þess og Sinfóníuhljómsveitar Íslands, sem kveðið er á um í lögum nr. 36/1982. Lýst er eindregnum stuðningi við framkomu frumvarp um að fellt verði niður ákvæði í lögum um Sinfóníuhljómsveit Íslands að því er varðar þátttöku Ríkisútvarpsins í rekstrarkostnaði hljómsveitarinnar.

Virðingarfyllt,



Markús Örn Antonsson

Ríkisútvarpið

Greinargerð um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið sf.

Reykjavík, 27. apríl 2005

Inngangur

Hlutverk og skyldur RÚV eru margvíslegar. Ljóst er að í nýju frumvarpi um Ríkisútvarpið sf. er í engu slegið af kröfum til fyrirtækisins um að vera í fararbroddi og bjóða upp á metnaðarfulla dagskrá í almannabágu. Til að tryggja að svo megi verða þarf fjármögnun þess að vera traust en hún er ein mikilvægasta forsendan fyrir því að hægt sé að reka öflugan miðil sem stenst væntingar eigenda hans. Góð dagskrá ásamt tryggum fjárhag er því lykilforsenda fyrir góðum árangri.

Í þessari greinargerð er lögð megináhersla á að meta fjárhagsleg áhrif frumvarpsins fyrir Ríkisútvarpið sf. Í því sambandi er haft að leiðarljósi að tryggja þurfi fyrirtækinu traustar og stöðugar tekjur yfir lengra tímabil. Auk þess verða gerðar nokkrar athugasemdir sem ekki tengjast fjárhag hins nýja félags.

Efnistöð

Í fyrsta kafla er fjallað um hlutverk, skyldur og rekstrarform Ríkisútvarpsins sf. Í öðrum kafla er lagt mat á frumvarpið með tilliti til fjárhags. Í þriðja kafla eru reifuð nokkur atriði í frumvarpinu sem snúa að stjórn félagsins og skipulagi. Að lokum er helstu niðurstöður dregnar saman í fjórða kafla.

1. Skyldur, hlutverk og rekstrarform Ríkisútvarpsins sf.

Vel er búið um réttindi starfsmanna í frumvarpinu og ekki verður annað séð en þeir geti vel við sinn hag unað í nýju félagi.

Í 3. gr. annars kafla frumvarpsins er fjallað um hlutverk og skyldur og er sá hluti skýr og ítarlegur. Þar er almannahlutverkið vel skilgreint og þannig úr garði gert að það fellur vel að tilskipunum Evrópusambandsins.

Netstarfsemi Ríkisútvarpsins sf. þarf þó að tilgreina á afdráttarlausan hátt í sjálfum lögunum. Ekki er víst að nægjanlegt sé að nefna netstarfsemi Ríkisútvarpsins sf. í skýringum eins og gert er í frumvarpinu. Nokkur álit umboðsmanns Alþingis bera þess augljóslega merki, að ef ekki er skýr lagastoð fyrir ákveðinni starfsemi Ríkisútvarpsins sf., þá hljóti lögmati hennar að orka tvímælis. Til að leysa þetta vandmál mætti hugsa sér að 10 liður 3. gr. væri orðaður á eftirfarandi hátt:

„10. Að veita alla þá þjónustu sem unnt er með tækni útvarpsins og þjóðinni má að gagni koma, þar með talið útvarp og önnur netþjónusta.“

Breytt rekstrarform mun án efa auðvelda rekstur Ríkisútvarpsins sf. frá því sem nú er og auka bæði sveigjanleika og hagkvæmni í rekstri. Hér er því lýst ánægju með það rekstrarform sem mælt er fyrir í frumvarpinu. Erfitt er að reikna út, með nokkurri vissu, það hagræði sem felst í slíkri breytingu og því er það ekki reynt hér.

2. Fjárhagur og fjármögnun Ríkisútvarpsins sf.

Ríkisútvarpið sf. mun hafa mörgum skyldum að gegna. Fjölbreytt fréttá-, menningar-, fræðslu- og afþreyingarefni er sú hlið sem birtist almenningi daglega. Rekstur dreifikerfis og öryggi þess eru mikilvæg verkefni sem ekki má skerða eigi fyrirtækið að standa undir þeim kröfum sem gerðar eru til þess. Þá eru ýmsir aðrir rekstrarþættir og kostnaður þess eðlis að litlu verður um hnikað. Samkvæmt frumvarpinu verða skyldur Ríkisútvarpsins sf. á þessu sviði gerðar enn skýrari, meðal annars með ákvæði um sérstakt öryggishlutverk þess.

Eigi Ríkisútvarpið sf. að sinna núverandi hlutverki stofnunarinnar, eða eflast, þarf afkoma þess að styrkjast og færast á fastari grunn. Á undanförunum árum hefur RÚV tekist að hagræða verulega í rekstri, enda ítrekað verið farið ofan í rekstur einstakra deilda. Hagræðing þessi hefur þó ekki nægt til að vega á móti lækkandi rauntekjum og vaxandi kostnaðarbyrðum stofnunarinnar. Mikilvægt er því að rétta af bága fjárhagsstöðu RÚV sem fyrst.

Skilja má frumvarpið þannig að Ríkisútvarpið sf. eigi að hafa sömu tekjur af nefskatti og það hafði áður með afnotagjöldum. Þetta dugir ekki sé tekið mið af núverandi fjárhagsstöðu RÚV. Samkvæmt ársreikningi RÚV fyrir 2004 er eigið fé jákvætt um 10 milljónir króna en skuldir námu um 4.708 milljóna króna. Þessari þróun þarf að snúa við og þarf aðstoð og skilning stjórnvalda til þess.

Hér á eftir verður farið nánar í einstaka liði og teknar fyrir þær efnahagslegu breytur sem taldar eru hafa verulega þýðingu fyrir rekstur og fjárhag Ríkisútvarpsins sf. til skemmri og lengri tíma litið.

Fjárhagur Ríkisútvarpsins sf. og verðlagsþróun

Rekstur fjölmiðils í almannabágu er þess eðlis, að rekstraráætlanir til nokkurra ára eru nauðsynlegar. Samningur um innkaup á efni nær til dæmis oft til nokkurra ára og greiðsluskuldbindingar því tengdar geta því vegið þungt. Sem dæmi má nefna að ákvörðun hefur þegar verið tekin um sýningar frá Ólympíuleikunum 2008. Viðskipti við framleiðendur á innlendu efni, sem aukin áhersla er lögð á, þurfa einnig að vera bundin í samningum fram í tímann. Þessi atriði, sem og önnur, gera það að verkum að nauðsynlegt er að vita betur um fjárhag Ríkisútvarpsins sf. til lengri tíma litið.

Menntamálaráðuneytið hefur beitt sér fyrir árangursstjórnun og samningur þar að lútandi til þriggja ára var gerður við RÚV í árslok 1999 en hann var ekki framlengdur. Samningurinn, eins langt og hann náði, verður að teljast af hinu góða og almenn ánægja ríkti með hann hjá forsvarsmönnum RÚV. Fyrirnefndur samningur var þó ekki tengdur fjármagni eins og æskilegt hefði verið.

Æskilegt er að ráðuneytið og Ríkisútvarpið sf. geri með sér að minnsta kosti fimm ára rekstrarsamning sem skilgreini nákvæmlega rekstrarlegar og dagskrárlegar skyldur Ríkisútvarpsins sf. á samningstímabilinu. Slíkur samningur er í gildi á milli BBC og breskra stjórnvalda (e. Royal Charter) og hefur hann gefist vel. Núgildandi samningur BBC við stjórnvöld rennur út í lok ársins. Við tekur annar sambærilegur samningur sem

gilda á næstu 10 árin. Sams konar samningar hafa verið gerðir á hinum Norðurlöndunum. Því lengur sem slíkur samningur væri í gildi, þeim mun meira yrði rekstrarlegt og dagskrárlegt sjálfstæði Ríkisútvarpsins sf.

Almennt gildir að kostnaður á ljósvakamarkaði vex hraðar en verðbólga. Benda má á þá staðreynd að verð á erlendu efni hefur hækkað langt umfram verðlagsþróun í landinu vegna aukinnar samkeppni á íslenskum ljósvakamarkaði. Þetta á sérstaklega við um íþróttaefni en miðlarnir bítast einnig um annað vinsælt dagskrárefni. Við þessar markaðsaðstæður skapast uppboðsstemning sem færir í raun seljendum aukin völd yfir verðþróun á markaðnum. Einnig má benda á þá staðreynd að samkeppni um hæfa starfsmenn á markaðnum hefur hækkað rekstrarkostnað í þessum geira.

Breytingar á rekstrarformi annarra ríkisfyrirtækja í landinu hafa haft í för með sér launaskrið innan þeirra. Sé litið til framtíðar bætast einnig við nýjar aðferðir, sem fela í sér kostnaðarauka við dagskrágerð, vegna nýrrar tækni. Ef Ríkisútvarpið sf. á að vera virkt á markaði verður að vera bein fylgni á milli fjármögnunar þess og kostnaðarþróunar.

Hvergi er í frumvarpinu að finna ákvæði um hækkanir í takt við verðlagsbreytingar sem er æskilegt. Í skýringum við frumvarpið kemur fram að gert sé ráð fyrir 1,5% fjölgun greiðenda á milli ára sem stendur engan veginn undir þeirri verðþróun sem verið hefur á undanförunum árum. Á móti vegur hagræðing vegna tækniþróunar.

Meðhöndlun virðisaukaskatts

Ekki er ljóst hvernig virðisaukaskattur verður meðhöndlaður hjá hinu nýja félagi. Í því sambandi virðist ekki hafa verið tekið tillit til þess að Ríkisútvarpið sf. verði með svokallaða blandaða starfsemi og fái þá ekki endurgreiddan nema um 30% innskatts af kostnaði og fjárfestingum. Sé miðað við innskatt á ári síðastliðin tvö ár getur innskattur sem félagið þarf að bera numið að minnsta kosti 140 milljónum króna á ári. Í meðfylgjandi viðauka frá endurskoðanda RÚV, er þetta atriði skýrt og jafnframt bent á leiðir til úrlausna.

Sinfóníuhljómsveit Íslands og lífeyrissjóðsskuldbindingar Ríkisútvarpsins sf.

Ráðherrar mennta- og fjármála hafa ítrekað lýst þeirri skoðun sinni opinberlega, meðal annars á Alþingi, að lífeyrisskuldbindingum þyrfti að létta af RÚV eins og af öðrum menningarstofnunum ríkisins og að binda ætti endi á það fyrirkomulag að RÚV bæri kostnað af Sinfóníuhljómsveitinni. Ekkert kemur fram um fyrrnefnda atriðið í frumvarpinu. Eðlilegt verður þó að teljast, að ríkið meðhöndli lífeyrisskuldbindingar RÚV á sama hátt og gert hefur verið hjá öðrum menningarstofnunum. Í þessu sambandi má nefna Þjóðleikhúsið og Sinfóníuhljómsveitina.

Hvað Sinfóníuhljómsveit Íslands varðar, er mjög óskýrt hvort eða hvernig þátttöku hins nýja félags í rekstri hennar verður háttað. Gefið er í skyn að þáttur Ríkisútvarpsins sf. í rekstrarkostnaði hljómsveitarinnar verði felldur niður með framlagningu frumvarps þar að lútandi. Þetta kemur fram í athugasemdum við frumvarpið undir 2. *Meginefni frumvarpsins.*

Undir liðnum *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins* kemur svo fram að hugmyndin sé að Ríkisútvarpið sf. geri samning við Sinfóníuna, og reyndar fleiri aðila, um kaup á efni. Ekki er ljóst hvort um skyldukaup (fjárhagslega kvöð) er að ræða í þessu sambandi. Eðlilegt verður þó að teljast að stjórnendur Ríkisútvarpsins sf. taki afstöðu til slíkra samninga hverju sinni.

Síðast en ekki síst kemur það fram undir liðnum *Um ákvæði til bráðabirgða I* að gert sé ráð fyrir því að framlag ríkissjóðs á fjárlögum til reksturs Ríkisútvarpsins sf. lækki vegna yfirtöku á þessari skuldbindingu RÚV gagnvart Sinfóníuhljómsveitinni. Það verður að segjast eins og er í þessu sambandi, að það verður að teljast til lítilla fjárhagslegra bóta fyrir Ríkisútvarpið sf. ef það síðast nefnda verður niðurstaðan eins gefið er í skyn.

Nefskattur og undanþágur

Nefskattur verður að teljast afar traustur tekjustofn en jafnframt er mikilvægt að sem færstar undanþágur frá honum séu veittar. Með skattheimtu sleppa færri undan gjaldi, hvort sem miðað er við tækjanot eða ekki. Augljóst er að erfiðara er að skjóta sér undan nefskatti en afnotagjaldi sem verður að teljast stór kostur. Einnig verður að telja það til kosta að fleiri einstaklingar koma að fjármögnun hins nýja félags með því að greiða nefskatt en þeir sem í dag greiða afnotagjald. Þetta eykur að öllum líkindum sátt um Ríkisútvarpið sf.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur meðal annars fram að tekjulausir og tekjulágir greiði ekkert gjald og er þar vísað í lög nr. 125/1999. Þetta er gott og gilt þar sem þetta atriði sneiðir af helsta galla nefskattsins, nefnilega þann að hann gæti annars leitt til verulegrar misskiptingar þar sem mannmörg heimili gætu lent í því að greiða 3-5 ígildi afnotagjalda en sum ekkert. Þetta virðast vera einu undanþágurnar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Þó má greina óvissu í skýringum við frumvarpið vegna 11. gr. samkvæmt eftirfarandi:

„...Almennt mætti þó miða við að haga skattlagningunni þannig að hvert þriggja manna heimili yrði nokkurn veginn jafnsett eftir sem áður, sem mundi þýða að gjaldið lækkaði fyrir fámennari heimili, en hækkaði fyrir heimili þar sem fullorðnir einstaklingar 16 ára og eldri væru 4 eða fleiri. Væntanlega næði gjaldið ekki til námsmanna sem væru 16 ára og eldri þar sem almennt má gera ráð fyrir að þeir falli undir þau tekjumörk sem ákvæðið tekur mið af, sbr. lög nr. 125/1999, um málefni aldraðra...”

Hér virðist vera opnað fyrir undanþágur þegar fram líða stundir sem er slæmur kostur. Reynslan hefur sýnt að með undanþágum af þessu tagi er verið bjóða hættunni heim. Til dæmis eru brögð að því að sá 20% afsláttur sem öryrkjum og eldri borgurum hér á landi er veittur sé misnotaður. Dæmi eru um að fullfærir einstaklingar nýti sér skráningu á þessa aðila, sé um ættartengsl að ræða. Undanþágur af þessari tegund hafa kallað á umtalsverðar lagabreytingar víðs vegar í heiminum þar sem þær hafa skert tekjur til þess ríkisútvarps sem átt hefur í hlut. Þar hefur tekjuskerðingu af þessum ástæðum verið mætt með því að tryggja viðkomandi ríkisútvarpi aðrar tekjur eða draga úr þjónustu þess. Sérstaklega er því varað við öðrum undanþágum en þeim sem nú þegar koma fram í frumvarpinu. Er þetta meðal annars nefnt með hliðsjón af því að skömmu eftir að ný útvarpslög tóku gildi árið 1986, voru nýjar undanþágur samþykktar á Alþingi með alvarlegum fjárhagslegum

afleiðingum fyrir RÚV. Því er hér lögð áhersla á að sagan endurtaki sig ekki í þessum efnum.

Niðurlag

Mat fjármáladeildar RÚV, sýnir að fjárhagur Ríkisútvarpsins sf. versnar frá því sem nú er verði upphæð nefskattsins ekki hærrí en sú sem nefnd er í frumvarpinu. Tekjur Ríkisútvarpsins sf. munu því, að öllu óbreyttu, rýrna um að minnsta kosti 40 milljónir króna á ársgrundvelli.

Sé tekið mið af þeirri tekjurýrnun sem átt hefur sér stað hjá RÚV undanfarin ár og uppsöfnuðum skuldum, má leiða líkur að því að Ríkisútvarpið sf. þurfi árlega að skila 500-600 milljóna króna rekstrarhagnaði, fyrir fjármagnsgjöld og afskriftir (e. EBITDA), til að geta staðið undir eðlilegum og hallalausum rekstri. Í þessum tölum er gert ráð fyrir viðhaldi og eðlilegri endurnýjun tækja og dreifikerfis ásamt áframhaldandi þróun í rekstri Ríkisútvarpsins sf.

Í ljósi ofangreindra staðreynda, má vera ljóst að styrkja þarf rekstur Ríkisútvarpsins sf. hið fyrsta. Auk þess sem nota þarf tímann fram til 2008 til að greina þessa stöðu enn frekar og leita leiða til fjárhagslegra úrbóta.

3. Stjórn og skipulag

Í þessum kafla verða reifuð þau atriði í frumvarpinu sem snúa að stjórn þess og skipulagi.

Reglur um fréttáflutning

Undir e-lið 9. gr. frumvarpsins kemur eftirfarandi fram:

„Að gefa út reglur um fréttáflutning og auglýsingar í útvarpi, þar á meðal auglýsingatíma, og gæta þess að reglum sé fylgt.“

Eðlilegt er að hér gildi sömu meginreglur um Ríkisútvarpið sf. og um aðra miðla í landinu. Eftirlitshlutverkið á þessu sviði ætti að vera hjá útvarpsréttarnefnd eða sambærilegri eftirlitsstofnun. Ekkert er þó því til fyrirstöðu að útvarpsstjóri setji sérstakar reglur um fréttáflutning. Hins vegar á það ekki að vera hlutverk rekstrarstjórnar í fyrirtækinu.

Reglur um auglýsingar

Einnig eru gerðar athugasemdir við það sem snýr að auglýsingum í e-lið 9. gr. Vel er um þessa hnúta búið í VI. kafla útvarpslaga nr. 53/2000. Þörf á afskiptum stjórnar á þessu sviði er því ekki augljós, nema ef vera skyldi að hugmyndin sé að setja Ríkisútvarpinu sf. þrengri skorður en þar koma fram. Þó ber að geta þess að allar frekari skorður í þessu sambandi myndu draga úr tekjumöguleikum hins nýja félags á auglýsingamarkaði.

Um þessar mundir er verið að prófa, hér á landi, svokallaðar rafrænar áhorfs- og hlustunarmælingar (e. portable people meter). Líklegt verður að teljast að þær mælingar verði fastur þáttur í framtíðinni. Verði svo, breytast aðferðir við verðlagningu á auglýsingamarkaði þar sem mæliaðferðin gerir það að verkum að ljósvakamiðlarnir fá í hendurnar daglegar áhorfs- og hlustunartölur. Þetta mun leiða til þess að alfarið verður selt eftir áhorfi og hlustun (e. cost per point). Verð mun taka daglegum breytingum, þar sem áhorf og hlustun verða breytarnar í verðútreikningum. Við þessar aðstæður verður ákvæðið um íhlutun stjórnar á þessum vettvangi óásættanlegt.

Ef ákvæðið verður látið standa, verður mögulegt að sækja mál gegn Ríkisútvarpinu sf., fyrir að breyta verðtöxtum án leyfis stjórnar. Það mátti til dæmis sjá í ákvörðun Samkeppnisstofnunar nr.39/2001 þar sem Norðurljós ehf. ásökuðu RÚV um undirboð á auglýsingamarkaði. Eftirfarandi orðalag var meðal annars viðhaft í málflutningi Norðurljósa:

„Í fyrsta lagi er þess krafist með vísan til 8. gr. samkeppnislaga, að Samkeppnisstofnun banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar á öðru verði en kemur fram í auglýsingatöxtum stofnunarinnar, sem útvarpsstjóra er skylt að staðfesta. Verður að ganga út frá því að þeir auglýsingataxtar, sem útvarpsstjóri staðfestir hverju sinni liggja til grundvallar fjárhagsáætlun Ríkisútvarpsins, sem Alþingi verður að staðfesta í fjárlögum hvers árs...“

Niðurstaða málsins var sú að Samkeppnisstofnun taldi sig ekki hafa lagaskilyrði til íhlutunar í málinu og í kjölfarið skutu Norðurljós málinu til ESA.

Einnig má nefna að tilboð af ýmsu tagi, sem algeng eru á íslenskum auglýsingamarkaði, yrðu öll að fá umfjöllun stjórnar ef þau ættu að teljast lögleg. Það segir sig sjálfst að þetta

myndi leiða til þess að endurskoðun á verði auglýsinga tæki of langan tíma. Þetta fyrirkomulag getur því á engan hátt samrýmt þeim sveigjanleika og hraða sem einkennir ákvarðanir á samkeppnismarkaði eins og við sölu á auglýsingum.

Innheimtustjóri

Í 5. gr. laga (áður 16. gr.) um útvarpsgjald og innheimtu kemur eftirfarandi fram:

„Innheimtustjóri Ríkisútvarpsins skal fullnægja almennum dómaraskilyrðum.”

Enginn hefur formlega gegnt starfi innheimtustjóra undanfarin misseri. Innheimtufyrirtæki hefur undanfarin 23 ár séð um vörslusviptingu og fleira tengt innheimtu afnotagjalda í umboði RÚV. Auk þess hefur verið leitað til lögfræðings Ríkisútvarpsins, þegar lögfræðileg álitaefni við framkvæmd starfa afnotadeildar hafa risið. Ekki verður séð að neinu verði fórnað með því að leggja þetta ákvæði niður.

4. Samantekt á niðurstöðum

Hlutverk, skyldur og rekstrarform Ríkisútvarpsins sf. er vel skilgreint í frumvarpinu. Sérstaklega er vel staðið að skilgreiningu almannahlutverksins. Einnig er staðinn vörður um réttindi starfsmanna í hinu nýja félagi. Leggja verður sérstaka áherslu á að önnur netstarfsemi Ríkisútvarpsins sf. verði vel skilgreind í lögunum, meðal annars í ljósi eldri álita umboðsmanns Alþingis. Með hinu nýja rekstrarformi verður rekstur fyrirtækisins hagkvæmari og sveigjanlegri.

Helstu kostir nefskattsins eru þeir að fleiri koma nú að fjármögnun Ríkisútvarpsins sf. en áður. Þetta ætti að hafa í för með sér aukna sátt um Ríkisútvarpið sf. Nefskatturinn torveldar einnig undanskot frá því sem nú er sem er mikill kostur.

Bág fjárhagsstaða RÚV kallar á skjót viðbrögð. Samkvæmt ársreikningi RÚV fyrir 2004 er eigið fé jákvætt um 10 milljónir króna en skuldir námu um 4.708 milljóna króna.

Ríkisútvarpið sf. þarf árlega að skila 500-600 milljóna króna rekstrarhagnaði (e. EBITDA) til að geta staðið undir eðlilegum og hallalausum rekstri. Þessu þarf að gera ráð fyrir þegar fjármagnsþörf hins nýja félags og upphæð nefskattsins verður ákveðin til framtíðar. Nota þarf tímann fram til 2008 til að greina fjárhagsstöðu félagsins enn frekar og leita fjárhagslegra úrbóta.

Árlegar tekjur Ríkisútvarpsins sf. minnka samkvæmt hinu nýja frumvarpi, sé tekið mið af núverandi reglum um virðisaukaskatt. Galli er einnig að ekki er gert ráð fyrir hækkunum á tekjum félagsins í samræmi við verðlagsbreytingar. Í skýringum við frumvarpið er getið um endurskoðun á upphæð nefskattsins þegar nær dregur sem er nauðsynleg.

Til þess að tryggja sjálfstæði Ríkisútvarpsins sf. og auðvelda rekstur þess, er æskilegt að ráðuneytið og það geri með sér að minnsta kosti fimm ára rekstrar- eða þjónustusamning sem skilgreini vel skyldur félagsins varðandi dagskrá og rekstur. Fyrir þessu eru erlend fordæmi, til dæmis á milli BBC og breskra stjórnvalda. Sama fyrirkomulag er á hinum Norðurlöndunum.

Óljóst er af lestri frumvarpsins hvort Ríkisútvarpinu sf. sé ætlað að taka áfram einhvern þátt í rekstri Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Æskilegt er að rekstur þessara félaga verði algerlega aðskilinn. Eðlilegt verður að telja að ríkið taki að einhverju leyti við lífeyrissjóðsskuldbindingum RÚV á sama hátt og gert hefur verið gagnvart öðrum menningarstofnunum.

Varðandi ákvæði í frumvarpinu um að stjórn Ríkisútvarpsins sf. gefi út reglur um fréttaflutning og auglýsingar er ítrekað að eðlilegt sé að um Ríkisútvarpið sf. gildi sömu reglur og um aðra miðla í landinu. Lagt er til að útvarpsstjóra verði falið að gefa út reglur um fréttaflutning og auglýsingar í útvarpi, þar á meðal auglýsingatíma og gætir þess að reglum sé fylgt.

Lagt er til að ákvæði um innheimtustjóra verði afnumið.

Meðfylgjandi gögn:

- Viðauki – Bréf frá endurskoðenda Ríkisútvarpsins dagsett þann 6. apríl 2005.

Bjarni Guðmundsson
Dóra Ingvadóttir
Guðmundur Gylfi Guðmundsson
Þorsteinn Þorsteinsson

Viðauki

Reykjavík, 6. apríl 2005.

Ríkisútvarpið
b/t. Guðmundar Gylfa Guðmundssonar,
Efstaleiti 1
150 Reykjavík.

Efni: Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið sf.

Að beiðni yðar höfum við farið yfir frumvarp til laga um Ríkisútvarpið sf. og setjum hér á blað hugleiðingar okkar um nokkur atriði í því.

1. Afnotagjöld - framlag af fjárlögum (nefskattur).

Eins og staðan er í dag skiptast tekjur Ríkisútvarpsins þannig að um 70% þeirra eru afnotagjöld sem bera 14% virðisaukaskatt og um 30% eru aðrar tekjur svo sem auglýsingar, kostun og sala eða leiga á vörum sem bera 24,5% virðisaukaskatt. Þetta þýðir að Ríkisútvarpið er í virðisaukaskattsskyldri starfsemi og skilar ríkissjóði virðisaukaskatti, útskatti, af tekjum en fær á móti endurgreiddan virðisaukaskatt, innskatt, af kostnaði og fjárfestingum eftir nákvæmlega sömu reglum og önnur fyrirtæki. Árið 2004 nam útskattur 591,3 mkr. og innskattur 200,7 mkr. og voru því virðisaukaskattstekjur ríkissjóðs af starfsemi Ríkisútvarpsins 390,6 mkr.

Að óbreyttum lögum um virðisaukaskatt mundi það að 70% tekna Ríkisútvarpsins sf. væru framlag af fjárlögum og 30% tekjur sem bæru 24,5% virðisaukaskatt þýða að félagið flokkaðist með blandaða starfsemi skv. lögum um virðisaukaskatt. Blönduð starfsemi er það þegar hluti starfseminnar er í virðisaukaskattsskyldri starfsemi og hluti ekki virðisaukaskattsskyldur og er þá miðað við hlutfall tekna í hvorum flokki fyrir sig. Það þýddi að óbreyttum lögum um virðisaukaskatt að félagið fengi ekki endurgreiddan nema um 30% innskatts af kostnaði og fjárfestingum. Þar sem innskattur hefur numið um 200 mkr. á ári s.l. tvö ár gæti þessi innskattur sem félagið þyrfti þá að bera numið a.m.k. um 140 mkr. á ári.

Í þessu sambandi er einnig rétt að benda á að ef ekkert væri að gert yrði líklega aukinn hvati fyrir Ríkisútvarpið til að minnka kaup á dagskrárgerð af öðrum aðilum og framleiða þess í stað meira sjálft þar sem aðkeypt efni eða allavega vinnuhluti þess yrði ca. 17% dýrari þ.e. 70% af 24,5% virðisaukaskatti sem á hana legðist. Þar gæti þó einnig komið upp spurning um hvort Ríkisútvarpinu sf. bæri þá ekki að reikna virðisaukaskatt af slíkri innri vinnu og skila til ríkissjóðs þannig að samkeppnisstaða aðila væri jöfn.

Við skiljum frumvarpið þannig að Ríkisútvarpið sf. eigi að vera jafnsett með framlagi af fjárlögum (nefskatti) og áður með afnotagjöldum. Til að svo verði þurfa annaðhvort framlög á fjárlögum að vera hærri en afnotagjaldatekjur um sem nemur þeim innskatti sem félagið þyrfti að bera í blandaðri starfsemi virðisaukaskatts eða það sem betra er að okkar álitni að félagið yrði eftir sem áður í fullri virðisaukaskattsskyldri starfsemi eins og önnur félög í skyldri starfsemi.

Í þessu sambandi er rétt að benda á að velta sem undanþegin er virðisaukaskatti skv. 12. gr. laga um virðisaukaskatt veitir rétt til frádráttis innskatts af kostnaði. Í 8. t.l. þeirrar greinar er t.d. “Samningsbundnar geiðslur úr ríkissjóði vegna mjólkurframleiðslu og sauðfjárframleiðslu”. Þetta ákvæði hefur væntanlega verið sett inn til að þeir sem þessar geiðslur fengu þyrftu ekki að falla undir blandaða starfsemi með þeim kostnaði og óþægindum sem því fylgir. Í fyrrgreinda lagagrein mætti einnig bæta inn ákvæði um þessi framlög til Ríkisútvarpsins sf.

Hugsanlegt væri einnig að líta svo á að framlög úr ríkissjóði væru vegna þess að Ríkisútvarpið sf. þyrfti að uppfylla vissar skyldur fyrir ríkissjóð sbr. 3. gr. frumvarpsins og að þar af leiðandi ættu þessar tekjur að bera virðisaukaskatt. Sá virðisaukaskattur væri líklega 24,5% en ekki 14% eins og á afnotagjöld. Þá væri í raun um að ræða sölu á þjónustu til ríkissjóðs.

Hvað sem öðru líður er að okkar álitni lang eðlilegast að strax verði tekið á því hvernig virðisaukaskattsskilum Ríkisútvarpsins sf. á að vera háttað eftir að afnotagjöld verða afnumin og framlög á fjárlögum (nefskattur) komin í þeirra stað.

2. Hvenær fjárhagsleg réttindi og skyldur flytjast til sameignarfélagins.

Í ákvæði I. til bráðabirgða í frumvarpi kemur fram að við gildistöku laganna taki sameignarfélagið við rekstri og starfsemi Ríkisútvarpsins, og um leið er Ríkisútvarpið lagt niður. Þá er spurning hvort ekki þurfi að liggja fyrir fjárhagslegt uppgjör miðað við þann dag sem sameignarfélagið tekur við rekstri og starfsemi Ríkisútvarpsins eða hvort miða megi við síðasta samþykkt ársreikning og þ.a.l. hvort rekstur alls ársins 2005 teljist hjá sameignarfélaginu? Ef svo ætti að vera þarf væntanlega að taka það fram í lögnum.

Í þessu sambandi viljum við benda á að við sameiningu félaga er félagi heimilt að yfirtaka annað félag miðað við tímapunkt sem má vera allt að 6 mánuðum fyrir undirskrift stjórnar félaganna um samrunaáætlun. Þetta leiðir til að samrunar eru miðaðir við tímapunkta þar sem uppgjör liggja þegar fyrir svo sem áramót eða mitt ár. Svipað gildir þegar einstaklingsrekstri er breytt í einkahlutafélög að þá er miðað við áramót þó menn hafi allt að 4 mánuði til að ákveða breytinguna.

3. Þátttaka í rekstri Sinfóníuhljómsveitar.

Í framhaldi af hugleiðingum í 2. t.l. hér að framan er einnig spurning um hvort Ríkisútvarpið eigi að taka þátt í rekstri Sinfóníuhljómsveitarinnar frá 1/1 2005 til þess dags að lögin verða samþykkt eða ekki? Ráðgert er að leggja fram frumvarp síðar sem mun taka á þessu.

4. Skattalegt verð eigna.

Í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að Ríkisútvarpið sf. eigi að vera sjálfstæður skattaðili og í 3. t.l. umfjöllunar í 2. kafla athugasemda við lagafrumvarpið kemur fram að ríkissjóður leggi til allar eignir, réttindi, viðskiptavild, skuldir og skuldbindingar Ríkisútvarpsins til sameignarfélagins. Í þessu sambandi vakna spurningar um hvernig skattalegt stofnverð eigna eigi að vera ákvarðað við yfirtöku. Þá erum við aðallega að velta fyrir okkur varanlegum rekstrarfjárumunum. Hér er spurningin aðallega á að miða við markaðsverð eigna eins og skattareglur gera ráð fyrir að eigi að nota í viðskiptum aðila, þó með undantekningu þegar um skattalega sameiningu eða skiptingu félaga er

að ræða eða skattalega breytingu einstaklingsrekstur í einkahlutafélag. Það mundi kalla á mikla vinnu við að meta eignir. Einfalda leiðin og trúlega sú sem höfð hefur verið í huga við samningu frumvarpsins væri að eignir flyttust yfir í sameignarfélagið á því verði sem þær eru bókfærðar á hjá Ríkisútlagaráttunum. Við teljum eðlilegt að í lögunum verði tekið beint á þessu.

Að lokum vonum við að framangreindar ábendingar og hugleiðingar komi að gagni.

Virðingarfyllst,

Deloitte hf.

Birkir Leósson,
endurskoðandi.