

**Umsögn minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar
um fjármögnun Ríkisútvarpsins.**

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur að beiðni menntamálanefndar fjallað um þann þátt í frumvarpi menntamálaráðherra um Ríkisútvarpið sf. sem lýtur að fjármögnun RÚV.

Umfjöllun nefndarinnar var öll í skötulíki enda gafst aðeins lítill tími til að ræða málið og aðeins á einum fundi. M.a. var ekkert farið yfir umsagnir sem fyrir lágu. Meiri hlutinn þröngvaði málinu úr nefndinni gegn vilja minni hlutans, sem taldi nauðsynlegt að fá rýmri tíma til umfjöllunarinnar. Mikið er í húfi að Ríkisútvarpinu verði tryggðir öruggir tekjustofnar. Mikilvægt er við mat á fjármögnunarleiðum að tryggja eins og kostur er sjálfstæði RÚV, þannig að um sé að ræða tryggnar tekjustofn sem haldi a.m.k. raungildi sínu og fari ekki eftir geðþóttaákvörðun stjórnvalda við fjárlagaafgreiðslu hverju sinni. Ekki er síður mikilvægt að sanngirni sé gætt gagnvart almenningi ef sérstaklega á að skattleggja fyrir þeim tekjum.

Minni hlutinn átelur harðlega hvernig meiri hluti nefndarinnar kastaði til höndunum við afgreiðslu þessa máls. Ekki var orðið við ósk minni hlutans um að kalla þá fyrir nefndina sem fjölluðu um fjármögnun Ríkisútvarpsins og lögðu til þá leið að tekinn yrði upp nefskattur. Upplýst var í nefndinni að það hefðu verið ráðuneytisstjórar í menntamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og forsætisráðuneyti sem fengu það verkefni að gera tillögu um fjármögnunina. Engar upplýsingar lágu fyrir um forsendur fyrir vali á nefskatti eða hvort aðrar leiðir hefðu verið kannaðar. Af umfjöllun þeirra gesta sem komu til fundar við nefndina um málið, m.a. frá fjármála- og menntamálaráðuneyti, má þó ráða að sú leið sem valin var er lítið undirbyggð. Einnig var mjög óljóst hvort og í hvaða mæli aðrar leiðir voru skoðaðar.

Í skýrslu um fjármögnun RÚV kemur fram að samkvæmt viðhorfskönnun IMG/Gallup frá árinu 2002 er nefskatturinn greinilega hvað óvinsælastur meðal almennings, 41% aðspurðra vildi að RÚV yrði fjármagnað með beinum framlögum úr ríkissjóði, 33% með afnotagjöldum einstaklinga 18 ára og eldri og 26% með nefskatti. Í því sambandi má nefna að ASÍ telur afnotagjöld réttari leið en nefskatt.

Í frumvarpi stjórnarflokkanna er gert ráð fyrir 13.500 kr. nefskatti. Ekki er þar gert ráð fyrir að skatturinn taki verðbreytingum og er það m.a. gagnrýnt í umsögn RÚV. Það undirstrikar að RÚV verður háð geðþótta stjórnvalda við fjárlagagerð hverju sinni. Undanþegnar gjaldin eru þeir einstaklingar sem ekki sæta álagningu sérstaks gjalds í Framkvæmdasjóð aldraðra. Þar er um að ræða börn innan 16 ára aldurs og þá sem eru 70 ára og eldri, auk þeirra sem hafa skattstofn sem nemur 855.231 kr. eða rúmlega 71 þús. kr. á mánuði. Nefskatturinn kæmi því illa við lágtekjufólk, auk þess sem í mörgum tilvikum getur þessi skattur komið verr út en afnotagjald fyrir aldraða þar sem tveir eru í heimili á aldrinum 67–70 ára. Sama gildir um öryrkja, en í nügildandi kerfi fá 67 ára og eldri og öryrkjar 20% afslátt af afnotagjaldinu.

Gallarnir við nefskattinn eru þeir að hann dregur verulega úr sjálfstæði stofnunarinnar og verður ákveðinn í fjárlögum hverju sinni, því að engin ákvæði eru um að hann hækki t.d. árlega í samræmi við verðlagsbreytingar. Skatturinn kæmi mjög misjafnt niður á heimilum og fjölskyldum. Heimili þar sem eru t.d. margir unglingar 16 ára og eldri kæmu illa út úr skattinum. Ekki er gert ráð fyrir neinum jöfnunaraðgerðum varðandi fjölmenn heimili. Er ljóst að sumar fjölskyldur gætu þurft að greiða ígildi tveggja til fjögurra eða jafnvel fimm afnotagjalda eða sem svarar á bilinu 54–67 þús. kr. Fram kom að engin tilraun hefur verið gerð til þess að meta hversu margar fjölskyldur gætu þurft að greiða ígildi margra nefskatta, sem hæglega hefði verið hægt að gera í fjármálaráðuneytinu eða hjá embætti ríkisskattstjóra. Var það staðfest á fundinum að hægt hefði verið að fá fram þessar upplýsingar.

Athygli vekur að í athugasemdum við 11. gr. frumvarpsins segir svo: „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.“ Engin skýring hefur fengist á því hvað hér er átt við og því óljóst hvað ætlast er fyrir, en ekki verður séð að nein lagastoð sé fyrir einhvers konar jöfnunaraðgerðum eins og frumvarpið er úr garði gert. Má líka nefna í því sambandi að samkvæmt upplýsingum sem fengust úr menntamálaráðuneytinu voru ekki fyrirhugaðar neinar sérstakar jöfnunaraðgerðir umfram þær sem nú giltu um Framkvæmdasjóð aldraðra. Þetta m.a. staðfestir það sem minni hlutinn hefur haldið fram, að illa hefur verið staðið að fjármögnunarþætti þessa frumvarps.

Ástæða er líka til að ætla að fjöldi námsmanna fengi á sig þennan skatt, en í frétt nýverið kom fram að þrír af hverjum fimm námsmönnum 16 ára og eldri vinni jafnhliða náminu. Ekki er ólíklegt að margir þeirra skríði yfir þau lágu tekjumörk sem undanþegin eru nefskatti, eða um 71 þús. kr. á mánuði. Ljóst er því að verið er að taka upp nýjan skatt á fjölda námsmanna.

Minni hlutinn gagnrýnir að ekki hafi verið skoðaðar aðrar leiðir miðað við þá mörgu galla sem eru á því að taka upp nefskattinn. Má þar nefna leiðir sem áður er getið og fram koma í skýrslu Þorsteins Þorsteinssonar, forstöðumanns markaðs- og afnotasviðs Ríkisútvarpsins, frá því í maí 2004. Þar er bent á átta mismunandi útfærslur í fjármögnun RÚV. Skýrsluhöfundur mælir þar helst með innheimtu byggðri á fasteignagrunni. Minni hlutinn tekur undir það að þann kost hefði mátt kanna frekar. Útfærsla á þeirri leið þar sem fast gjald yrði á hverri fasteign ásamt því að lögaðilar tækju meiri þátt í fjármögnun RÚV er miklu vænlegri en nefskatturinn. Þorsteinn benti á að með þeirri leið sem hann hefur skoðað um innheimtu byggða á fasteignagrunni hefðu lögaðilar greitt fjórðung af fjármögnun RÚV. Auk þess hefði með föstu gjaldi á hverja fasteign, sem ekki hefði þurft að vera hærri en nefskatturinn, 13.500 kr., hefði verið hægt að sneiða hjá þeim stóra galla að í mörgum tilvikum þurfa fjölskyldur með ungmenni á heimilunum að greiða allt að tvöfalt hærri fjárhæð en núgildandi afnotagjald. Fjöldi annarra leiða kom einnig til greina og vísar minni hlutinn í því sambandi til skýrslu Þorsteins um fjármögnun RÚV, sem fylgir álitum þessu sem fylgiskjal.

Með vísan til framangreinds telur minni hlutinn vinnubrögð ríkisstjórnarinnar við ákvörðun um fjármögnun RÚV forkastanleg, enda virðist engin skoðun hafi farið fram á því hvað leið sé heppilegust út frá sjálfstæði Ríkisútvarpsins eða hagsmunum almennings. Það sjónarmið eitt virðist hafa ráðið ferðinni að gera það sem tæknilega var auðveldast í framkvæmd og þar byggt á skattheimtunni í Framkvæmdasjóð aldraðra þar sem allt aðrar forsendur liggja til grundvallar.

Alþingi, 6. maí 2005.

Jóhanna Sigurðardóttir.
Lúðvík Bergvinsson.
Ögmundur Jónasson.

Fylgiskjal.

*Borsteinn Þorsteinsson,
forstöðumaður markaðs- og
afnotasviðs Ríkisútvarpsins:*

Fjármögnun Ríkisútvarpsins.

(Maí 2004.)

Formáli

Mikið hefur verið rætt um ókosti afnotagjaldsins hér á landi undanfarin misseri. Oftar en ekki hefur umræðan verið mótuð af fréttamönnum og þáttastjórnendum á ljósvakanum sem hafa haft litla sem enga þekkingu á efnissviðinu. Starfsfólk afnotadeildar er svo til aldrei spurt áhlits um núverandi kosti og galla innheimtunnar. Fréttamenn og blaðamenn hafa einfaldlega ekki fundið hjá sér löngun til að spyrja fólkið sem þó ætti að vera best í stakk búið til að tjá sig um þá.

Störf starfsmanna afnotadeildar RÚV njóta lítillar samúðar. Á undanförmum árum hafa þúsundir tækja fundist í notkun á heimilum, sem ekki hafa greitt lögboðið afnotagjald. Á grundvelli tækjaleitarstarfs innheimtast háar upphæðir ár hvert.

En tækjaleitin hefur tekið sinn toll. Það má færa gild rök fyrir því að umræðan um afnotagjaldið hafi veikt ímynd RÚV, þótt almennt séð verði hún að teljast góð. Afnotadeild RÚV hefur engar almennar húsleitarmeildir að styðjast við í lögum. Starfsfólk deildarinnar hringir í fólk og bankar á útidyr í effirgrennslan sinni. Þetta er hinum brotlegu og stundum þeim heidarlegu til mikillar skapraunar, sem því miður hefur oft orðið tilefni óréttláttra, opinberra ásakana.

Eðlilegt er að spyrja sig hvort eitthvert vlt sé í þessari aðferð við innheimtu afnotagjalds. Eru ekki til einfaldari og skilvirkari leiðir? Þeirri áleitnu spurningu er leitast við að svara í þessari skýrslu.

Skýrsluhöfundur hefur starfað sem forstöðumaður markaðs- og afnotasviðs RÚV frá árinu 1998. Undir sviðið heyrir svo til öll tekjuöflun RÚV, þ.m.t. innheimta afnotagjalda og öflun auglýsingatekna. Það síðastnefnda hefur einnig verið gagnrýnt af keppinautum RÚV, sem gjarnan renna hýru auga til þessa tekjustofns í umfjöllun sinni.

Skýrsluhöfundur hefur mikla reynslu af innheimtu afnotagjalds hér á landi. Einnig hefur hann víðað að sér erlendum skýrslum og efni þar sem þessi innheimtuaðferð sem og aðrar eru til skoðunar. Skýrslan er því ekki einungis skrifuð frá sjónarhorni hlutlauss sérfræðings sem horfir á kenningar utan frá, heldur einnig af manni sem er virkur þátttakandi.

Tildrög skýrslunnar voru þau að útvarpsstjóri óskaði eftir samantekt og tillögum um framtíðar fjármögnun RÚV, m.a. með hliðsjón af danskrí skýrslu, *Licens eller skat*. Eftir lestur hennar fann skýrsluhöfundur hjá sér þörf til að koma á blað þeim hugleiðingum sem þar komu fram, sem og þeim sem hann hafði safnað saman undanfarin ár. Skýrslan var ekki síst gerð með hliðsjón af þeirri umræðu sem gaus upp um stöðu RÚV í kjölfarið á skýrslu fjölmiðlanafróðar í apríl.

Það er einlæg von þess sem þetta titar að þessi samantekt auðveldi stjórnvöldum val á leið við fjármögnun RÚV. Það skal tekið fram að þær skoðanir sem birtast í skýrslunni eru hans og ekki endilega Ríkisútvarpsins.

*Reykjavík í maí 2004
Þorsteinn Þorsteinsson, MBA
Forstöðumaður markaðs- og afnotasviðs
Ríkisútvarpsins*

Samantekt á helstu niðurstöðum

Í skýrslunni er byrjað á því að skoða stöðu RÚV í dag. Bent er á að ungu fólki, sem alist hefur upp eftir að rekstur ljósvakamiðla var gefinn frjálts, þykir ekki sjálfgefið að ríkið sé í útvarpsrekstri. Þetta kemur fram í viðhorfskönnunum og einnig því að ungt fólk er tregara til að greiða afnotagjaldið. Afnotagjaldið er einmitt eitt helsta gagnrýnisefni, ekki síst keppinauta RÚV, og umfjöllunin um það hefur skaðað mynd RÚV á undanförmum árum.

Skýrsluhöfundur segir frá viðfangsefni sínu sem er að skoða almenn viðmið tengd fjármögnun RÚV og bera saman kosti og galla mismunandi fjármögnunar með það fyrir augum að finna betri leið en afnotagjöldin. Byrjað er á að fara yfir kosti og galla afnotagjalda. Þá er skoðuð sú leið að fjármagna RÚV með árlegu framlagi úr ríkissjóði. Skoðanakannanir gætu bent til þess að samstaða væri um þessa leið en á hinn bóginn eykur hún völd stjórnvalda mjög mikið gagnvart RÚV og af sambærilegri aðferð er slæm reynsla, til dæmis í Hollandi.

Skattheimta er næst skoðuð, bæði nefskattur og einnig tenging fjármögnunar við innheimtu opinberra gjalda. Kostir og gallar eru svipaðir í báðum tilvikum. Innheimta er ódýrari og skilvirkari. Hún kemur hins vegar ójafnt niður á heimilum og leiðir til minni kostnaðarvitundar almennings. Verð nokkurra skattaleiða og afnotagjalds er borið saman. Í ljós kemur að afnotagjöldin í núverandi mynd eru hæst eða 32.460 kr. Skattur á öll skattanúmer yrði lægstur eða 13.230 kr. á ári.

Innheimta byggð á fasteignagrunni er því næst metin. Kostir hennar eru að gjaldið myndi lækka þar sem greiðendur yrðu fleiri. Innheimta yrði ódýrari og kostnaðarvitund heldist að einhverju leyti. Aðferðin hefur hins vegar hvergi verið reynd og fólk sem ekki á viðtæki yrði líka að greiða gjald til RÚV.

Fasteignakerfið er sú leið sem virðist falla best að þeim skilyrðum fyrir fjármögnun sem sett eru fram í skýrslunni. Fasteignagrunnurinn inniheldur miklar og haldgóðar upplýsingar sem reglulega eru uppfærðar af Fasteignamati ríkisins (FMR). Fasteignagrunnurinn er því traustur og áreiðanlegur fjármögnunargrunnur til að byggja á til lengri tíma lítið. Hann vex hægt en örugglega frá ári til árs og þær sveiflur sem finna má í almenna skattkerfinu eru ekki til staðar í honum. Almenna skattkerfið er háð efnahagssveiflum og er því ekki jafn áreiðanlegur grunnur að byggja á til lengri tíma lítið auk þess sem hættan á misdreifingu er mikil.

Möguleikar á undanskotum eru svo til engir í fasteignakerfinu, sérstaklega ef gjaldið væri tengt veðböndum í viðkomandi fasteign. Þetta er augljós kostur fram yfir aðrar fjármögnunarleiðir sem reifaðar eru í skýrslunni.

Heppilegt væri að gjaldstofninn væri byggður á ákveðnu hlutfalli af fasteignamati, t.d. 0,17%. Þetta hlutfall þarf að kanna betur með tilliti til núverandi fjárhagsstöðu RÚV. Við þetta fyrirkomulag myndi gjaldið hækka í takt við breytingar á fasteignamati frá ári til árs og ekki þyrfti að koma til þess að stjórnvöld handstýrðu gjaldinu.

Höfundur metur auglýsingar í Ríkisútvarpinu einkum með hliðsjón af því hvort harðnandi fjárhagsstaða hafi leitt til þess að RÚV hafi leiðst til að sækjast

efnir lýðhylli til að ná drýgri auglýsingatekjum. Niðurstaðan er sú að það eigi varla við um auglýsingar sem hafa séð fyrir svipuðu hlutfalli af rekstrarfé RÚV mörg undanfarin ár. Kostun hefur hins vegar aukist mikið og þar gætu verið hættumerki.

Bent er á að rekstrarlegt og dagskrárlegt sjálfstæði RÚV sé mikilvægt. Stungið er upp á að menntamálaráðuneytið og RÚV geri með sér samning í anda þess sem BBC og bresk stjórnvöld hafa gert. Það gæti gert RÚV kleift að gera langtímaáætlanir og styrkti auk þess sjálfstæði þess enn frekar gagnvart stjórnvöldum.

Fjárhagsleg þörf RÚV í dag er áætluð. Í ljósi hallarekstrar undanfarinna ára, vegna rýrnandi tekna og fastakostnaðar sem ólíklega verður skorinn niður, er það mat skýrsluhöfundar að lækkun í tekjum myndi helst bitna á dagskrá.

Rauntekjur RÚV drógust saman um 819 milljónir króna á tímabilinu 1994-2003. Á gjaldahliðinni hafa bæst við auknar byrðar sem nema u.þ.b. 300 milljónum króna á ársgrundvelli. Bent var á að kostnaður á ljósvakamarkaði vex hraðar en verðbólga. Núverandi fjárþörf RÚV er metin hátt á annan milljarð umfram tekjur til að ná jafnvægi í rekstri þess.

Að lokum er litið aftur á mismunandi fjármögnunarleiðir RÚV sem raktar hafa verið í skýrslunni. **Skýrsluhöfundur gefur átta mismunandi útfærslum eigin einkunn og hæstu einkunn fær innheimta byggð á fasteignagrunni.**

1. Inngangur

1

Flestar framleiðslugreinar eru einungis mikilvægar út frá hagrænu sjónarmiði. Fjölmiðlar, og þá ekki síst ljósvakamiðlar, hafa þá sérstöðu að ná inn á heimili fólks og móta skilning þess á umheiminum með áhrifarkum og jafnvel ómeðvituðum hætti. Þáttur þeirra í daglegu lífi nútímamanna er einnig gríðarlegur. Þjóðverjar verja til dæmis lengri tíma í sjónvarpsáhorf en við störf á ævinni!¹ Vegna þessarar sérstöðu má segja að þjóðfélagið í heild eigi sérstakra hagsmuna að gæta hvað varðar umfang og gæði þess sem þessir miðlar koma á framfæri við almenning.

Á síðustu tveimur áratugum hefur ljósvakamarkaður um allan heim tekið miklum breytingum. Lagaumhverfið hefur gjörbreytst þannig að markaðir sem áður voru lokaðir eru nú opnir. Útbreiðsla fjölrása sjónvarps hefur aukist og fram hafa komið öflugir einkamiðlar í samkeppni við þær ríkisstöðvar sem fyrir voru. Þetta hefur gjörbreytt samkeppnisaðstæðum á flestum ljósvakamörkuðum. Stafræna tæknin, sem er á næstu grósum, mun síðan breyta þessum mörkuðum enn frekar.

Ríkisútvarpsstöðvarnar (e. Public Service Broadcasters) urðu til í umhverfi þar sem þeim var einum ætlað að bjóða upp á alla dagskrá á markaðnum (einokun). Með markaðsþróun undanfarinna tveggja áratuga hefur hins vegar sorfið að hinni gamalkunnu hugmynd um gildi fjölmiðils í almannapágu og sums staðar hefur tilveruréttur ríkisstöðva verið dreginn mjög í efa. Einnig er deilt um réttmæti þess að þær afli tekna með auglýsingum og kostun.

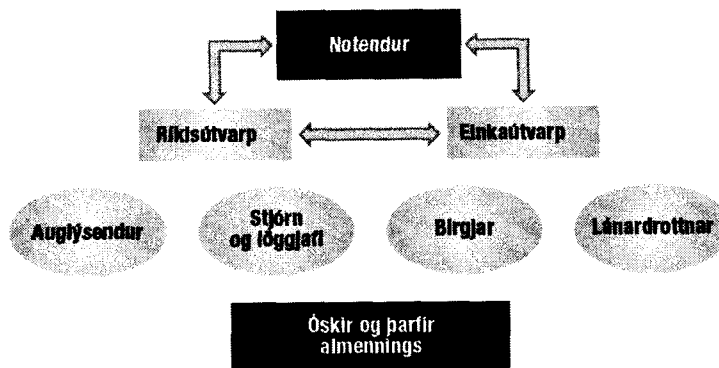
Þetta breytta markaðsumhverfi hefur gert það að verkum að ríkisútvarp þarf nú að takast á við ný viðfangsefni og vandamál. Þau veigamestu eru eftirfarandi:

- Þrengri fjárhagur þar eð stjórnvöld reyna að minnka heildarbyrði skatta og gjalda
- Mettun áhorfs- og hlustunar vegna aukinnar samkeppni frá einkamiðlum
- Verð á sýningarrétti hefur hækkað, sérstaklega íþróttæfni og efni sem nýtur mikillar lýðhylli
- Aukin samkeppni leiðir til lægri auglýsingatekna
- Þar sem afnotagjöld eru við lýði hafa lagalegar og tæknilegar hindranir torveldað innheimtuna
- Aukið framboð á ljósvakamarkaði hefur haft áhrif á afstöðu almennings til réttmætis afnotagjalda og opinberra afskipta til tekjutryggingar ríkisfjölmiðla
- Réttmæti tekjutryggingar ríkisfjölmiðla hefur verið gagnrýnd af samkeppnisaðilum á markaði þar sem hún þykir skekkja samkeppnistöðu á auglýsingamarkaði, ríkismiðlarnir hafi með því aðstöðu til þess að nota opinber framlög til þess að kaupa dagskráefni sem henti vel til auglýsingaöflunar og þar af leiðandi tekjuöflunar fyrir miðla á samkeppnismarkaði

1.1 Frá einokun til samkeppni á ljósvakamarkaði

Þegar samkeppni kom til sögunnar hér á landi árið 1986 breyttist ljósvakamarkaðurinn úr einokun í flókið og sýnbreytilegt samkeppnisumhverfi þar sem RÚV er meðal fjölda þátttakenda sem berst fyrir tilveru sinni.

Á hverjum ljósvakamarkaði er nú fjöldi lykilhópa með mismunandi markmið og samningsstöðu. Notendur, ljósvakamiðlar sem rekur eru í almannapágu, einkareknir ljósvakamiðlar, stjórnvöld, birgjar, framleiðendur og seljendur dagskráefnis, auglýsendur og lánardrottinnar eins og sjá má á mynd 1.

RÚV í hinu nýja markaðsumhverfi²

Mynd 1

Allir þessir þátttakendur eiga þátt í því að styrkja eða veikja heildarstöðu markaðarins. Hver þessara hópa hefur eigin markmið og samverkun þeirra er flókin. Í einföldustu markaðsgerðinni eru notendur, RÚV og aðrir ljósvakamiðlar.

1.1.1 Notendur leita eftir efni í háum gæðaflokki sem bæði er skemmtilegt og örvandi. Þetta efni getur verið allt frá sértæku menningarefni til skemmtiefnis.

1.1.2 RÚV hefur sem almannamiðill ríkari lagaskyldur en aðrir miðlar og leitast við að upplýsa, mennta og skemmta með því að bjóða upp á fjölbreytta og vandaða dagskrá og þjónustu án þess að fjármögnun þess sé háð auglýsingum. Þar af leiðandi er send út alhliða og fjölbreytt dagskrá sem er opin öllum.

1.1.3 Einkaútlit er rekið í hagnaðarskyni og því leitast það við að hámarka arð fyrir eigendur sína. Þetta er gert með því að sníða dagskrárefnið að þörfum þeirra markhópa sem skila mestum arði. Yfirleitt nær þjónustan ekki til allra (dreifing) og tilhneiging er til að fórna gæðum dagskrár fyrir markaðslega nálgun.

1.1.4 Auglýsendur reyna að ná til ákveðinna markhópa á hagstæðasta verði (snertiverði) sem þeir finna með því að kaupa auglýsingatíma við dagskrá sem þessir hópar horfa/hlusta á.

1.1.5 Stjórnvöld reyna að tryggja að gerðar séu fullnægjandi gæða- og siðgæðiskröfur til efnis, heilbrigðrar samkeppni á viðkomandi markaði, öflugrar innlendirar framleiðslu og ásættanlegs hagnaðar í einkageiranum.

1.1.6 Birgjar dreifikerfa og tæknibúnaðar leggja kapp á að hámarka hagnað hluthafa og að verða „ómissandi“ tengiliður milli fjölmiðla og notenda.

1.1.7 Framleiðendur/birgjar dagskrárefnis vilja hámarka hagnað, beita sköpunargáfu sinni og sjá til þess að dagskrárefni þeirra fái sem stærstan áhorfenda-/hlustendahóp.

1.1.8 Lánardrottinn hafa það markmið að hámarka ávöxtun. Þeir geta haft mikið að segja á ljósvakamarkaði þar sem fjárfestingar hlaupa oft á stórum upphæðum. Einnig getur tekjuflæði miðlanna verið mjög misjafnt, allt eftir því hvernig árar í þjóðarbúskapnum og þeir hafa því þurft að reiða sig mjög á lánardrottina.

Margbrotin samvinna þessara þátttakenda mótar markaðsumhverfið. Eins og í öðru rekstrarmhverfi eru aðilarnir háðir hver öðrum og þeir sem ná bestum

árangri í dag eru ekki endilega þeir sem halda velli, heldur þeir sem eru hæfastir til að laga sig að breyttum aðstæðum á markaðnum. Þessar breytingar geta orðið af völdum hvaða aðila sem er, svo sem stjórnvalda ef þau breyta reglum um rekstur einkarekinna miðla eins og nú stendur til hér á landi, ef notendur verða leiðir á dagskrá núverandi stöðva, ef auglýsendur finna nýja og hagkvæmari miðla, ef lánardrottinn loka fyrir lánsfé o.s.frv.

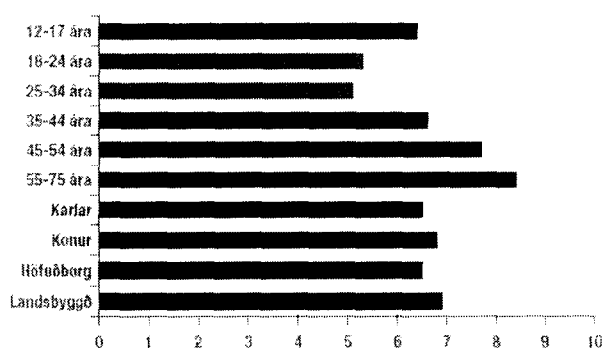
1.2 RÚV í mótbyr

Unga kynslóðin í dag, sem er jafnframt fyrsta kynslóðin sem alist hefur upp í fjölrása ljósavakaumhverfi, sér ekki sömu þörf fyrir aðkomu ríkisins að fjölmiðla-rekstri og þær sem á undan komu. Þetta hefur komið skýrt fram í fjölmörgum viðhorfsskónum, sbr. mynd 2 hér aftar þar sem jákvæðni mælist meiri eftir hækkingu aldris. Þetta hefur einnig sýnt sig í aukinni tregðu þessa hóps til að greiða afnotagjöld, sbr. töflu 1.

Sú einkavæðingabylgja sem ríðir yfir Evrópu undanfarin misseri hefur heldur ekki létt róður þeirra fjölmiðla sem reknir eru fyrir almannafé. Almennt má því segja að ríkisrekstur sé „ekki inni“ um þessar mundir. RÚV hefur ekki farið varhluta af þessum mótbyr.

Jákvæðni gagnvart Sjónvarpinu (RÚV) meðal ólíkra aldurshópa³

Hversu jákvæð(ur) ertu gagnvart Sjónvarpinu?



Mynd 2

Eins og súlurnar sýna er ánægjan minnst hjá aldurshópnum 18-34 ára. Tilkoma Skjás eins á markaðinn gæti þó hafa haft áhrif á þetta mat unga fólksins þar sem það er sá hópur sem Skjár einn nær einna best til.⁴

Vanskil afnotagjalda meðal ýmissa aldurshópa í lok mars 2004⁵

Aldurshópar	fjöldi afnota	hluti af heild	fjöldi vanskila	hluti af aldurshóp
30 ára og yngri	8.080	8,5%	899	11,1%
31-50 ára	39.893	41,9%	2.851	7,1%
51-66 ára	24.042	25,2%	989	4,1%
67 ára og eldri	18.404	19,3%	85	0,5%
Fyrirtæki	4.872	5,1%	177	3,6%
Samtals	95.291	100%	5.001	5,2%

Tafla 1

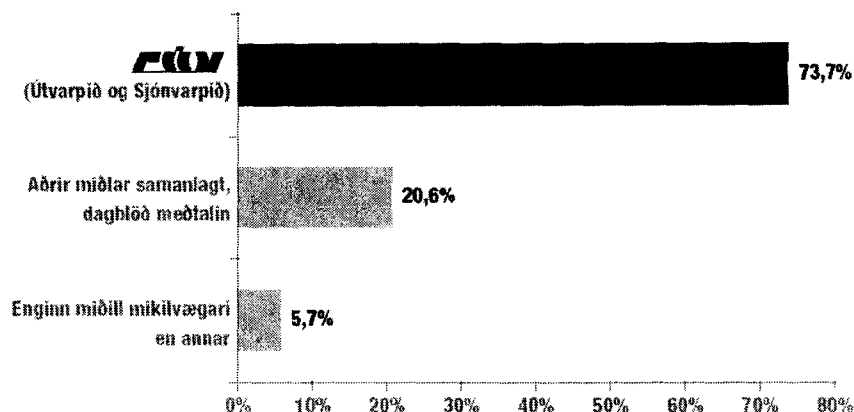
Eins og tölurnar í töflunni sýna eru vanskil einna mest í yngsta hópunum.

Afnotagjald RÚV hefur verið við lýði frá stofnun þess 1930. Innheimta afnotagjalda hefur því um langt skeið verið til umræðu í íslensku þjóðfélagi. Umræðan, sem hefur farið fram um afnotagjaldið síðustu ár, hefur að mestu leyti verið á neikvæðum nótum. Sé hún skoðuð nánar, kemur í ljós að gagnrýnina má oftast

rekja til keppinauta RÚV á fjölmiðlamarkaði. Helstu rökin í gagnrýni hins „hávera minnihluta“ hafa verið þau að afnotagjaldið veiti RÚV forskot sem skekki markaðsstöðuna á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Þá er gjarnan talað um skyldu- og/eða nauðungaráskrift í þessu sambandi. Umræða af þessu tagi hefur skaðað ímynd RÚV sem að öðru leyti verður þó að teljast mjög góð, sjá mynd 3. Þessari gagnrýni mætti líklega draga úr með því að taka upp annars konar fjármögnun.

Hvaða íslenski fjölmiðill finnst þér vera mikilvægastur fyrir þjóðina?⁶

Mynd 3



1.3 Nálgun

Í næsta kafla verða viðmið tengd fjármögnun RÚV rædd. Í næstu köflum þar á eftir eru kostir og gallar ólíkra fjármögnunarleiða reifaðir. Í því sambandi verða eftirtaldir kostir skoðaðir:

1. Afnotagjöld
2. Bein framlög úr ríkissjóði
3. Nefekattur
4. Tenging við innheimtu opinberra gjalda
5. Fasteignatengdur skattur

Reiknað er út hvert gjaldið er í hverju tilviki til samræmis við það sem núverandi afnotagjöld gefa RÚV. Eitt vandamál, sem kemur upp í þeim samanburði, er að afnotagjaldið ber 14% virðisaukaskatt en ekki þeir kostir sem bornir eru saman við það. Á móti kemur að RÚV missir innskatt sem það getur nýtt sér í dag til frádráttar útskatti.

Í framhaldi af þessu verður sérstaklega fjallað um öflun tekna með auglýsingum og kostun ásamt því að skoða rekstrarlegt samband RÚV og menntamálaráðuneytisins. Að lokum verður núverandi fjárhagsstaða RÚV greind.

2. Almenn viðmið tengd fjármögnun RÚV

2

Þegar lítið er til lengri tíma, velta afdrif og árangur RÚV á mörgum atriðum. Heppileg fjármögnun þess er þó að öllum líkindum mikilvægasta forsendan fyrir því að hægt sé að reka öflugan miðil sem stenst væntingar almennings og stjórnvalda. Aðferðin við fjármögnun getur því verið lykilforsenda fyrir góðum árangri þess. Því er afar mikilvægt að vel sé staðið að fjármögnun RÚV til framtíðar.

2.1 Fjármögnun RÚV þarf að uppfylla sem flest eftirfarandi skilyrða:⁷

1. Fjármögnun RÚV þarf að vera með þeim hætti að tryggt sé að hvorki ríkisvaldið né hagmunaaðilar geti veikt hana eftir geðþótta
2. Tryggja þarf traustar tekjur og stöðugar yfir nokkurra ára tímabil (3-5 ár í senn)
3. Tekjur þurfa að vaxa jafnt og/eða hraðar en kostnaður af rekstri
4. Fjármögnun þarf að vera nógu einföld, sanngjörn og skýr til að valda ekki pólitískum deilum og/eða mislikið meðal almennings
5. Undanskotsleiðir verða að vera torveldar
6. Fjármögnunin á gjarnan að skapa kostnaðarvitund hjá notanda þjónustunnar
7. Fjárhagur RÚV þarf að nægja til að veita einkastöðvunum raunverulegt aðhald með samkeppni
8. Gæta þarf þess að aðferð við fjármögnun samrýmist lagaákvæðum á evrópska efnahagssvæðinu um ríkisstyrki

Sex fyrstu skilyrðin verða notuð seinna í skýrslunni til að meta mismunandi fjármögnunarleiðir, sjá kafla 7.

Fjármögnun RÚV verður ekki skilin frá dagskrárhlutverkinu sem því er ætlað. Segja má að fyrst og fremst þurfi að taka mið af eftirfarandi atriðum í því sambandi:

2.2 Dagskrárstefna RÚV þarf að innihalda eftirfarandi áherslur:

- Dagskrá RÚV þarf að njóta lýðhylli, mikils áhórs og mikillar hlustunar
- RÚV þarf að getað boðið upp á fjölbreytt dagskrárefni í háum gæðaflokki. Hér má nefna fréttir og fréttatengt efni ásamt fræðslu efni sem sé upplýsandi og óhlutrægt
- RÚV þarf að geta tryggt að sem flestir geti tekið á móti slíku dagskrárefni
- RÚV þarf að getað endurspeglad með dagskrárstefnu sinni smekk meirihluta- og minnihlutahópa
- RÚV þarf að getað tekið virkan þátt í að viðhalda og móta menningu þjóðarinnar
- RÚV verður að hafa burði til að bjóða öflugan innlenda dagskrá

Þetta þýðir að létt afþreyingarefni verður að vera innan um menningarefni og annað sérhæft efni ef hið síðarnefnda á að hafa möguleika á að fí áhórfi/hlustun sem einhverju máli skiptir.

Ríkisútvarp er skilvirkast þar sem tekist hefur að sameina hátt áhorfshlutfall og mikil gæði. Hér má nefna ARD og ZDF í Þýskalandi⁸, SVT í Svíþjóð og BBC í Bretlandi.⁹ Þessum miðlum hefur tekist það vandasama verk að finna heppilegt jafnvægi milli áhórs og gæða. Áhorfendur stilla inn á vinsæla þætti, en horfa síðan áfram á dagskrárefni sem er bæði vandað og sértækt. Að gera dagskrárefni aðgengilegt fyrir fjöldann er erftitt verkefni, en þar sem ríkisútvarpi tekst það, hafa

almenn gæði ljósvakamarkaðarins í heild aukist, vegna þess að keppinautar finna sig knúna til að gera það sama.

Fjölmiðill í almannabágu, eins og RÚV, á því að stefna að mikilli markaðshlutdeild með því að bjóða vinsælt efni og rækja jafnhliða þær menningarlegu skyldur sem til þess eru gerðar. Dagskrárstefnu RÚV má líkja við símfóníuhljómsveit sem verður að geta spilað allt frá klassískri tónlist til popptónlistar og það nokkum veginn allt jafn vel.

3. Núverandi fyrirkomulag við innheimtu afnotagjalda

3

Núverandi fyrirkomulag við innheimtu afnotagjalda á sér stoð í lögum um Ríkisútlvarpið nr. 122 frá árinu 2000. Þau kveða m.a. á um að fjármögnun RÚV byggist á afnotagjöldum og auglýsingum.

Í 12. og 14 gr. sömu laga má finna nánari afmörkun á afnotagjaldinu:

12. gr. Eigandi viðtækis sem nýta má til móttöku á útsendingum Ríkisútvarpsins skal greiða afnotagjald, útlvarpsgjald, af hverju tæki. Þó skal aðeins greiða eitt útlvarpsgjald fyrir einkaafnot fjölskyldu á heimili. Afslátt skal veita þeim sem aðeins geta nýtt sér svart/hvíta móttöku sjónvarpsþefnis og þeim sem einungis geta nýtt sér hljóðvarpsendingar. Einnig er heimilt að veita fyrirtækjum og stofnunum afslátt vegna fjölda tækja á sama stað. Nánari ákvæði um afslátt og skilgreiningu á heimili skal setja í reglugerð.

Í reglugerð má ákveða að þeir sem hljóta uppbot á elli- og örorkulífeyri skv. 17. gr. laga um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum, verði undanþegnir afnotagjöldum. Í reglugerð má einnig ákveða undanþágu blindra manna frá greiðslu afnotagjalda af hljóðvarpi.

14. gr. Ríkisútlvarpið heldur skrá yfir öll viðtæki sem notuð eru hér á landi og í íslenskum skipum og flugvélum og nota má til móttöku útlvarpsþefnis. Afmá skal viðtæki af skrá ef sönnur, sem innheimtustjóri metur gildir, eru á það færðar að tækið sé orðið ónýtt eða verði af öðrum ástæðum ekki lengur notað til móttöku útsendingar Ríkisútvarpsins.

3.1 Gjaldstofn

Lögin skilgreina ekki hvar notkunin getur farið fram en í raun er um tækjæign og notkun að ræða á eftirfarandi stöðum:

1. Heimilum
2. Bifreiðum
3. Fyrirtækjum
4. Skipum

3.2 Rök fyrir afnotagjaldi

Rök fyrir afnotagjaldi eru helst þau að með því hefur ríkisútlvarp tengsl við eigendur sína, þjóðina. Þá er alltaf nokkur hópur landsmanna sem á ekki sjónvarp/útlvarp og vill ekki eiga sjónvarp/útlvarp. Árið 2003 voru 2,5% heimila landsins ekki með viðtæki.¹⁰

Í grein eftir Kristján Þorbergsson hrl., er farið eftirfarandi orðum um afnotagjaldið:

„Ástæða þessa sérstaka gjaldstofns er viðleitni löggjafans til að verja sjálfstæði Ríkisútvarpsins. Í lögum er leitast við að búa þannig um hnútana að ekki skapist sú freisting að þagga niður í óþægilegri gagnrýnisródd, með því að leggja hana í fjársveldi. Sjálfstæði Ríkisútvarpsins, stjórnumarlegt og fjárhagslegt, er talið ein af stöðum tjáningarfrelsis.“¹¹

Það sem skortir í þessum lögum, reglugerð eða samningi, eru ákvæði um hækkunir í takt við verðlagsbreytingar því ein leið til að skerða sjálfstæði RÚV gæti verið að neita því um eðlilega hækkun afnotagjalda. Það síðastnefnda hefur því miður verið raunin ef litið er til þróunar afnotagjaldsins yfir lengra tímabil. Frá árinu 1994 hefur raungildi afnotagjaldsins rýrnað um 24,3% (tímabilið 1994-2003).¹² Þó skal tekið fram að hækkunir afnotagjalda á tímabilinu 1998-2004 hafa

fyllilega verið í takt við almenna verðlagsþróun og á þessu ári hefur gjaldið hækkað tvisvar.

Í þessu sambandi ber þó að hafa það hugfast 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 ísprótaefni. Samningskraftur seljenda á erlendum innkaupamörkuðum er mikill þar sem miðlarnir bitast um vinsælasta dagskrárefnið. Við þessar markaðsaðstæður skapast uppboðsstemmning sem færir í raun seljendum öll völd yfir verðþróun á markaðnum (seljendamarkaður). Einnig má benda á þá staðreynd að samkeppni um hæfa starfsmenn á markaðnum hefur hækkað rekstrarkostnað í þessum geira. Sé lítið til framtíðar bætast við nýjar aðferðir, sem fela í sér kostnaðarauka við dagskrárgerð, vegna nýrrar tækni (t.d. gagnvirkni). Ef RÚV á að vera virkt mót vægi við einkaútlarp verður að vera bein fylgni á milli fjármögnunar þess og kostnaðarþróunar.

Fæst þau rök sem fram hafa komið í umræðunni á móti afnotagjaldi eiga við að mati skýrsluhöfundar. Yfirleitt má rekja þau beint til hagsmunagæslu keppinautanna og því að þau beinast nánast alltaf að RÚV sem stofnun. Þar kemur aldrei fram að fjármögnun RÚV er byggð á lýðræðislegum grunni og lýtur þar af leiðandi vilja þjóðarinnar og stjórnvalda. Við skulum nú skoða afnotagjaldið gagnrýnum augum.

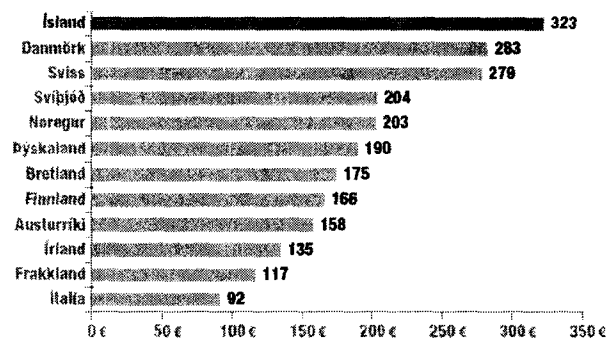
Afnotagjaldið er hlutfallslega hátt á Íslandi borið saman við nágrannaþjóðir okkar. Eins og mynd 4 sýnir, er afnotagjaldið mun hærra hér á landi en gengur og gerist hjá nágrannaþjóðum okkar. Þetta hlutfallslega háa gjald á sér skýringar í fólksfæðinni hér á landi.

Samanburður á afnotagjaldi RÚV við afnotagjöld í öðrum löndum¹³

Verð* í evrum án skatts fyrir eitt ár

Mynd 4

* Gjaldið er miðað við 30. mars 2004



Það má þess vegna færa rök fyrir því að greiðsla afnotagjalda komi verulega við pyngju efnaminnstu fjölskyldnanna í landinu. Þetta er ekki vandamál hjá stærri þjóðum eins og í Bretlandi þar sem afnotagjaldið er næstum helmingi lægra.

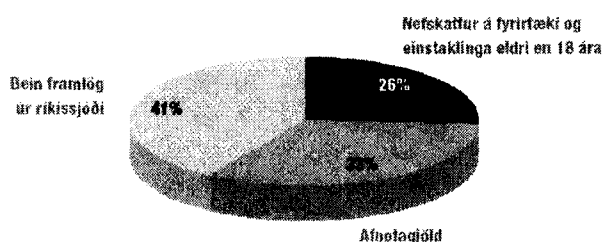
Önnur rök gegn mánaðarlegrri innheimtu afnotagjalda, sem verða að teljast gild, eru þau að þeir greiðsluseðlar sem berast frá RÚV inn á heimili landsmanna, eru óhjákvæmilega í samkeppni við aðra greiðsluseðla sem innihalda áskrift að öðrum miðlum í landinu.

Afnotagjaldið er samt ein viðurkenndasta aðferðin til að tryggja útvarpi í almannaþágu tekjur. Þessi sami háttur er hafður á í 30 til 40 löndum í hinum vestræna heimi. Flestir íslenskir afnotagjaldsgreiðendur greiða afnotagjöld sín án ítrekana, eða um 92% sem er eitthvert hæsta innheimtuhlutfall í Evrópu.¹⁴

Út frá þessu viðmiði má færa rök fyrir því að hinn „þögli meirihluti“ sé nokkuð ánægður með það fyrirkomulag sem haft er hér þó að kjarninn í gagnrýni hins „hávara minnihluta“ beinist gegn því. Eins og áður hefur komið fram er talið að 2,5% heimila eigi ekki viðtæki. Þannig má reikna út að 5,5% heimila í landinu komi sér undan greiðslu afnotagjalds þar sem innheimtuhlutfallið hér er 92% eins og einnig hefur komið fram.¹⁵

En hver skyldi afstaða almennings vera hvað þetta varðar? Eins og mynd 5 sýnir eru flestir á því að fjármagna eigi RÚV með beinum framlögum úr ríkissjóði. Þetta kemur kannski ekki á óvart með hliðsjón af þeirri umræðu sem átt hefur sér stað um afnotagjaldið mörg undanfarin misseri.

Hvernig vill þjóðin að tekjuöflun RÚV verði háttáð?¹⁶



Mynd 5

Myndin sýnir niðurstöður úr viðhorfskönnun sem IMG/Gallup gerði fyrir RÚV sumarið 2002. Eins og sjá má er stærstur hluti hlyntur beinum ríkisframlögum. Athygli vekur þó að þriðjungur er fylgjandi afnotagjaldi þrátt fyrir mikla og einhliða gagnrýni undanfarinna ára. Enginn kostur nýtur þó hreina meirihluta.

Fjöldi afnota í töflu 2 er veginn. Vegin afnot samsvara heilu afnotagjaldi. Sumir eru einungis með svart/hvít sjónvarpstæki eða hljóðvarp og greiða því ekki fullt gjald. Þetta þýðir að fjöldi einstaklinga og fyrirtækja er meiri en þessar tölur gefa til kynna. Sjá nánar í viðauka 1.

Afnotagjald

Fjármögnun	fjöldi gjaldeininga/ einstaklinga	fjöldi fyrirtækja	gjald á ári
Afnotagjald í núverandi mynd	84.787*	3.683	32.460**

Tafla 2

- * Fjöldi afnota er veginn.
- ** Afnotagjald ber 14% virðisaukaskatt.

Kostnaður við innheimtu afnotagjalda er um 77 milljónir króna á ári, þar af renna 35,4 milljónir króna til bankanna vegna þjónustugjalda. Sá kostnaður er væntanlega sá sami óháð því hvaða fjármögnunarforn er stuðst við. Beinn kostnaður RÚV vegna innheimtu afnotagjalda er því í dag 41,2 milljónir króna, fyrst og fremst vegna mannahalds.¹⁷ Þessi kostnaður félli niður við nefskatts- eða tekjuskattstengingu eins og fram kemur síðar.

3.3 Tæknilegar og lagalegar hindranir við skráningu og eftirlit með innheimtu

Í náninni framtíð mun ný tækni á sviði farsíma ryðja sér til rúms, sk. þriðja kynslóð farsíma, en með þeim verður væntanlega hægt að fylgjast með sjónvarpsútsendingum. Sama gildir um svokölluð sjónvarpskort fyrir tölvur. Mjög hæpið er út frá lagalegri nálgun að skilgreina tölvur og farsíma sem viðtæki þar sem núverandi lagaumhverfi skilgreinir notkun þessara tækja sem fjarskipti.

Afleiðingin verður sú að þeim afnotagjaldsgreiðendum mun fjölga sem halda því fram að þeir fylgist með útsendingum RÚV í gegnum þessi tæki og að þeim beri því ekki að greiða afnotagjöld. Í raun er enginn önnur leið fær en að samþykkja þessi rök að því gefnu að viðkomandi sé viðtækjalaus að öðru leyti. Þetta er mikil ógn við núverandi innheimtu og getur á skömmum tíma kippt fótunum undan henni. Í Danmörku er þetta þegar orðið vandamál¹⁸ og hérlendis hafa borist nokkur erindi til afnotadeildar þar sem spurt er hvort áhorf eða hlustun í gegnum þessi tæki sé gjaldskyld. Hér þarf því að huga að nýrri og nákvæmari skilgreiningu á hugtakinu viðtæki.

Tollstjóraembættið hafnaði nýlega beiðni RÚV um aðgang að skráum sínum yfir innflutt sjónvarpstæki með þeim rökum að það samrýmist ekki þagnarskyldu embættisins að veita slíkar upplýsingar. Ákvörðunin var byggð á 141. gr. tollalaga nr. 55/1987 um þagnarskyldu tollstarfsmanna. Hún var sögð koma í veg fyrir að hægt væri að veita **óviðkomandi** aðilum aðgang að tollskrá og því væri ekki hægt að verða við beiðni RÚV.

Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, hafa einnig torveldað lögbundna tækjaleit og eftirlit. M.a. hefur umboðsmaður Alþingis gengið vasklega fram í gagnrýni sinni á vinnubrögð starfsmanna RÚV á þeim vettvangi.

Almennt má því færa rök fyrir því að innheimta afnotagjalda hér á landi sé farin að stangast á við lög og reglur á hinum ýmsu sviðum. Tæknilegar breytingar sem eru handan við hornið eiga síðan eftir að torvelða hana enn frekar.

Þetta þýðir að við núverandi aðstæður er það svo til ómögulegt fyrir RÚV að uppfylla þær skyldur sem á það eru lagðar varðandi innheimtu afnotagjalda. Þetta á ekki síst við um það eftirlit og eftirfylgni sem lögbodið er þannig að einstaklingum í landinu sé ekki mismunað í gjaldheimtu.

3.4 Nauðsynlegar úrbætur á núverandi innheimtukerfi

Ef viðhalda á afnotagjaldinu í núverandi mynd, er nauðsynlegt að skilgreina viðtæki í lögum sem öll þau tæki er geta tekið á móti útvarps- og sjónvarpsútsendingum, t.d. tölvur og farsíma. Áhrifin yrðu þau að fleiri þyrftu að greiða afnotagjald en nú er.

3.4.1 Undanskot

Tölvu- og farsímaeign landsmanna er mikil í alþjóðlegum samanburði:

- 80% íslenskra heimila eru með aðgang að Netinu¹⁹
- 55% landsmanna hafa aðgang að Netinu á vinnustað²⁰
- Í lok ársins 2002 var fjöldi áskrifta í farsímakerfum 235.338²¹

Æskilegt er að ríkið hafi milligöngu um að vanskil á afnotagjöldum séu dregin af launum viðkomandi skuldara eins og gert er í Danmörku. Danmörk er það land sem státar af hæsta innheimtuhlutfalli í heiminum. Skýringuna á þeirri velgengni má rekja til þessa atriðis. Safnist upp skuld hjá dönskum greiðanda afnotagjalda, er henni skotið til dönsku gjaldheimtunnar sem hefur heimild til að innheimta hana beint af launum viðkomandi. Í þessu sambandi má einnig benda á þá aðferð sem er notuð í Danmörku við samkeyrslu gagnagrunna, en þar í landi er þjóðskrá samkeyrð með upplýsingum úr fasteignaskrá. Þetta fyrirkomulag torveldar undanskot.²²

Möguleiki á viðurlögum og/eða sektum þarf að vera til staðar gagnvart þeim sökudólgum sem finnast í tækjaleit. Kerfið má ekki fela í sér skilaboð um að það borgi sig að svindla á því. Refsiákvæði og sektir því tengdar hafa gefist vel hjá BBC. Gjaman er horft til BBC í þessum sem og öðrum efnum sem tengjast rekstri miðils í almannabágu.

Einfalda þarf núverandi innheimtu þannig að allir greiði sömu upphæð eða sama hlutfall, óháð þjóðfélagslegri stöðu eða tegund tækis sem viðkomandi á (svart/hvít sjónvarpstæki, sjónvarp eða útvarp). M.ö.o. er æskilegt að sameina hljóðvarps- og sjónvarpsgjald í eitt sameiginlegt gjald.

Brögð eru að því að sá 20% afsláttur sem veittur er öryrkjum og eldri borgurum hér á landi sé misnotaður. Núverandi undanþágur voru teknar upp árið 1997 og hefur hópur öryrkja og eldri borgara farið ört stækkandi í afnotakerfinu síðan þá. Í dag er hlutfall þeirra 21% af greiðendum afnotagjalda sem er of hátt í samanburði við hlutfall þeirra af þjóðinni.²³ Þetta gefur vísbendingar um undanskot. Ef þessi hópur fengi ekki afslátt væru afnotatekjur RÚV 159 milljónum krónum hærrí á ársgrundvelli en þær eru í dag.²⁴ Hlutfall eldri borgara á eftir að hækka enn frekar hér landi á næstu árum.²⁵

Undanþágur af þessari tegund hafa kallað á umtalsverðar lagabreytingar víðs vegar í heiminum þar sem þær hafa orsakað skert tekjuflæði til þess ríkisútvarps sem átt hefur í hlut. Þar hefur tekjuskerðingu af þessum völdum verið mætt með því að tryggja viðkomandi ríkisútvarpi aðrar tekjur eða draga úr þjónustu þess.

Aldraðir og öryrkjar nota almennt séð útvarp og sjónvarp í meira mæli en meðalnotandinn og því má segja að þeir greiði lægra verð fyrir hvern notaðan sjónvarps- og/eða hljóðvarpstíma. Því má segja að rökin fyrir undanþágum þeirra á þessum vettvangi séu mjög veik. Ríkisstjórnir hafa gjaman tilhneigingu til að bjóða undanþágur sem tekjuuppbót, en við þessa undanþágu er ekki tekið tillit til þarfa og starfsemi RÚV.²⁶

Annað vandamál sem einkennir núverandi innheimtu, er hversu lágt hlutfall af gjaldstofninum kemur frá fyrirtækjum. Í dag greiða fyrirtæki og stofnanir einungis 4,2% allra afnotagjalda. Sé fjöldi greiðandi fyrirtækja borinn saman við þau fyrirtæki í landinu sem greiða skatt, eru einungis 41% þeirra að greiða afnotagjald.²⁷ Því má fastlega gera ráð fyrir því að um veruleg undanskot sé að ræða á þessum vettvangi.

3.5 Kostir og gallar núverandi innheimtukerfis

3.5.1 Kostir afnotagjalds

- Sú fjármögnunarleidd sem talin er veita fjölmiðli í almannabégu hvað mest sjálfstæði
- Sterk tengsl við greiðendur sem eykur kostnaðarvitund þeirra

3.5.2 Gallar afnotagjalds

- Afnotagjaldið kemur við efnahag tekjuminnstu heimila í landinu
- Tækniþróunin skapar vandamál. Ef ekkert verður að gert munu fleiri gera kröfu til þess að greiða ekki afnotagjald á þeirri forsendu að þeir hlusti og horfi í gegnum tölvu og/eða farsíma
- Talið er að 5,5% heimila komi sér undan greiðslu hér á landi
- Kostnaðarsöm innheimta
- Umdeildar innheimtuaðferðir (tækjaleit)
- Tækjaleit og eftirlit stríðir gegn lögum um persónuvernd og þagnarskyldu opinberra aðila
- Neikvæð umræða um afnotagjöld hefur veikt ímynd RÚV
- Hlutfallelega fá fyrirtæki greiða afnotagjald

4. Framlag úr ríkissjóði

4

Önnur leið til að standa straum af rekstri RÚV væri árlegt framlag úr ríkissjóði. Þessi aðferð er á margan hátt sú einfaldasta og skilvirkasta í framkvæmd. Á hinn bóginn þykir þessi leið auka völd stjórnvalda óþarflega mikið gagnvart ríkisútvarpi. Þetta fyrirkomulag er við lýði í Hollandi og hefur gefist hollenska ríkisútvarpinu afar illa þar sem framlög til þess hafa verið skorin verulega niður eftir að fyrirkomulaginu var komið á.

Beint framlag úr ríkissjóði hefur því fyrst og fremst verið gagnrýnt með vísan til sjálfstæðis ríkisútvarps. Fjármögnun af þessu tagi er almennt talin óörugg þar sem stjórnvöldum er í lófa lagið að skera niður framlögin til ríkisútvarpsins þegar illa árar í efnahagsmálum. Einnig er þeim auðvelt, ef þeim líkar ekki fréttáflutningur þess, að skera framlagið niður. Öll starfsemi verður því háð fjárveitingavaldinu og sjálfstæðið líður fyrir. Þar með er kastað á glæ því dag-skrárlega sjálfstæði sem almennt er talið nauðsynlegt miðlum sem reknir eru í almannabágu.

Lykilatriði í starfsemi ríkisútvarps er að það sé álitid hlutlaust og traustvekjandi. Fjármögnun þess getur haft mikil áhrif á skoðanir almennings. Fjárveitingar úr ríkissjóði geta ýtt undir þá hugmynd að ríkisútvarp sé hliðhollt ríkisstjórninni. Í Suður-Afríku var umfjöllun SABC (sem fjármagnað var á þennan hátt) um samtímaatburði oft dregin í efa af gagnrýnendum sem töldu það of vinsamlegt ríkisstjórninni. Þessu var hins vegar óflugt farið í Kanada fyrir nokkrum árum þar sem sagt var að ríkisútvarpið hefði veitt stjórnvöldum óflugt aðhald og galdið þess með niðurskurði á fjárlögum.

Í þeim löndum þar sem ríkisútvarp byggir á beinum opinberum fjárveitingum, hafa tekjur verið mjög óvissar og það torveldar ríkisútvarpi að halda sig innan ramma fjárhagsáætlunar og uppfylla jafnframt væntingar stjórnvalda. Ennfremur tekur þessi tilhögun óhóflega mikið af tíma stjórnendanna.²⁸

4.1 Framkvæmd innheimtunnar

Í raun væri ekki um beina innheimtu að ræða en væntanlega yrðu stjórnvöld að gera ráð fyrir þessum kostnaði í almennri skattheimtu sem dreifðist væntanlega nokkuð jafnt á alla lögaðila sem greiða skatt. Stjórnvöld þyrftu að meta fjárförf RÚV frá ári til árs.

4.2 Gjaldstofn

Um bein framlög væri að ræða sem ákveðin væru í fjárlögum frá ári til árs. Greiðslan væri væntanlega sótt til allra skattbærra einstaklinga og fyrirtækja. Leiðin er því ekki metin í þessum kafla út frá gjaldeiningum. Gert er ráð fyrir að hún verði fjármögnuð með sams konar skattheimtu og lýst verður í næstu köflum.

4.3 Afleiðingar miðað við núverandi kerfi

Innheimta félli niður og allt sem henni tengist.

4.4 Kostir

- Ódýrari, skilvirkari og einfaldari innheimta en innheimta afnotagjalds í núverandi mynd
- Meiri samstaða er um þessa aðferð meðal þjóðarinnar en innheimtu afnotagjaldsins í núverandi mynd sbr. viðhorfskönnun Gallups árið 2002, sjá mynd 5 hér að framan.

4.5 Gallar

- Dregur úr sjálfstæði ríkisútvarps
- Fjármögnun ótryggari en við innheimtu afnotagjalda
- Sú kostnaðarvitund sem almenningur hefur með afnotagjaldinu hverfur

5. Skattheimta

Oft er spurt hvers vegna afnotagjaldið sé ekki nefskattur eða þá af hverju það sé ekki innheimt með öðrum opinberum gjöldum. Sterkustu móttökkin eru þau að við slíkar aðstæður skapast sú hættu að stjórnáamálmennt hafi öll völd í Ríkisútvarpinu, eins og við bein fjárframlög frá ríkinu. Í raun eru ókostir skattheimtu nauðalíkir þeim sem vom reifaðir í síðasta kafla um framlög úr ríkissjóði.

5.1 Nefskattur

Nefskatturinn virðist vera sá kostur sem stjórnvöld velta einna mest fyrir sér um þessar mundir. Hægt er að hugsa sér nefskatt sem legðist á alla einstaklinga í landinu á aldrinum 18-70 ára. Í því tilfelli myndu 187.617 einstaklingar greiða 15.306 krónur í árgjald, eins og fram kemur í töflu 3.

Þessi síðastnefnda leið var rædd og skoðuð á Alþingi árið 1969. Þá sagði Benedikt Gröndal, alþingismaður og þáverandi fornaður útvarpsráðs m.a.:

„Það er búið að tala um að gera hljóðvarpsgjaldið að nefskatti í fjöldamörg ár. Það er búið að rannsaka það aftur og aftur, en það hefur alltaf verið horfið frá því, af því að við framkvæmdina koma í ljós stórfelldir gallar á því kerfi. Ég ætla ekki nú enn einu sinni að gera það að umræðuefni, en ég vil aðeins segja það, að vegna tilkomu Sjónvarpsins (1966) er sú hugmynd þegar orðin úrelt. Það næsta, sem kemur til greina og verður vafalaust gert, er hið sama hér og í öðrum löndum, að sameina hljóðvarps- og sjónvarpsgjald í eitt sameiginlegt gjald. Í frumvarpinu (nr.431/1980) er heimild til þess“

Nefskattinum var á sínum tína hafnað á þeirri forsendu að hann leiddi til verulegrar misskiptingar þar sem mannmörg heimili gætu lent í því að greiða 3-5 ígildi afnotagjalda og sum ekkert. Ekkert hefur breyst í þessum efnum á þeim 35 árum sem liðin eru síðan þetta var síðast rætt á Alþingi. Þessum ókosti mætti þó hugsanlega eyða með því að skilgreina eina greiðslu fyrir hvert heimili í landinu. Þeirri aðferð fylgja þó ýmis vandamál sem tengjast framkvæmd og eftirliti á sama hátt og við innheimtu afnotagjalda. Á hinn bóginn mætti færa gild rök fyrir því að mannmörg heimili ættu að greiða meira en þau sem mannfærri eru.

Eins og áður hefur verið bent á eru rök fyrir afnotagjaldi meðal annars þau, að þannig hafi RÚV tengsl við eigendur sína, þjóðina. Alltaf er nokkur hópur landsmanna sem á ekki sjónvarp og velur að eiga ekki sjónvarp. Með nefskatti væru samt sem áður allir greiðsluskyldir.

Menn geta spurt hvort einhver eðlismunur sé á nefskatti og núverandi fyrirkomulagi þar sem RÚV heyrir hvort eð er undir stjórnvöld. Kostir nefskatts eru vissulega nokkrir. Hér má nefna að skatturinn félli á fleiri en afnotagjaldið gerir og yrði þar með lægri. Nefskattur væri heldur ekki miðaður við eignarhald á viðtæki og hentaði því betur í því tæknihverfi sem nú gerir innheimtu afnotagjalds erfitt fyrir.

Vandinn við að útfæra nefsköttunina væri fólgin í því að aðskilja þá sem búa inni á öðrum. Hér má samkeyra þjóðskrá, fjölskyldunúmeraskrá og fasteignaskrá og finna þá sem ekki búa hjá öðrum og senda þeim reikninginn. Þetta er í raun það kerfi sem notast er við í dag, nema að með skattheimtu slýppu fræðilega séð færri undan gjaldi, hvort sem um tækjanot væri að ræða eður ei. Við fyrstu sýn,

virðist vera erfitt að skjóta sér undan með þessari fjármögnun, en það þyrfti að kanna betur.

Enn önnur leið væri sú að innheimta gjaldið í gegnum skattframtal, eins og gert er með gjaldi í Framkvæmdasjóð aldraðra sem er gjaldfært með framtali. Þá væri um að ræða nefskatt á alla einstaklinga sem telja fram. Grunnurinn væri þá byggður á sk. *skattnúmerum* og samanstæði af 217.064 númerum.²⁹

Skattnúmeraleiðin myndi þýða árlega greiðslu sem næmi 13.230 krónum á hvert númer, sé miðað við sama framlag og afnotagjaldið gefur RÚV í aðra hönd í dag. Þetta fyrirkomulag væri þó afar óréttlátt gagnvart mannmörgum heimilum með 16 ára einstaklingum og eldri, a.m.k. sé miðað við afnotagjaldið.

Tafli 3

Nefskattur

Fjármögnun	fjöldi gjaldeininga / einstaklinga	fjöldi fyrirtækja	gjald á ári
Skattur á öll skattanúmer	217.064	0	13.230
Nefskattur, 18-70 ára	187.617	0	15.306

5.1.1 Framkvæmd innheimtunnar

Við nefsköttunina væri innheimtan alfarið í höndum stjórnvalda og gjaldfærð með skattframtali einstaklinga.

5.1.2 Gjaldstofn

- Einstaklingar 18 – 70 ára.
- Skattanúmer allra einstaklinga

5.1.3 Afleiðingar miðað við núverandi kerfi

Innheimta í núverandi formi félli niður og allt sem henni tengist. Eignarhald á viðtækjum skipti ekki máli lengur.

5.1.4 Kostir

- Ódýrari og skilvirkari innheimta en innheimta afnotagjalds í núverandi mynd
- Óháð nýrri tækni til móttöku sjónvarps og útvarps

5.1.5 Gallar

- Dregur úr sjálfstæði ríkisútvarps
- Aðkoma fyrirtækja að fjármögnun RÚV væri engin
- Talin vera ótryggari fjármögnun en innheimta afnotagjalda
- Skatturinn kæmi mjög misjafnt niður á heimilum
- Sú kostnaðarvitund sem almennungur hefur með afnotagjaldinu verður ekki jafn skýr
- Minni samstaða um þessa aðferð meðal þjóðarinnar en innheimtu afnotagjaldsins í núverandi mynd sbr. viðhorfskönnun Gallups árið 2002, sjá mynd 5 hér að framan.

5.2 Tenging við innheimtu opinberra gjalda

Líklega yrði þessi leið best útfærð með sérstakri skattheimtu sem væri eymamerkt RÚV líkt og gert er með gjald í Framkvæmdasjóð aldraðra. Það er skilgreiningsatriði hvort hér væri um gjaldheimtu eða skattheimtu að ræða. Sú umræða verður ekki reifuð hér.

Einnig væri hægt að notast við sk. fjölskyldunúmer skattgreiðenda við sköttunina. Í dag hafa 116.638 aðilar sameiginlegt skattanúmer hjá skattayfirvöldum, þ.e. hjón eða fólk í sambúð. Þetta þýðir að fjöldi greiðenda yrði $116.638/2 = 58.319$, ef miðað er við hvert fjölskyldunúmer.

Að auki er um að ræða 100.426 einstaklingsgreiðendur, 16 ára og eldri. Erfitt er að sjá hve margir eru skráðir til heimilis hjá hjónum eða sambúðarfólki. Í því sambandi væri mögulegt að samkeyra skrár og taka út þá sem eru með sama heimilisfang, en á því eru þó vandkvæði sem svipar til þeirra sem nú eru við innheimtu afnotagjaldsins.

Nokkur afbrigði koma til greina við fjármögnun af þessu tagi en þau eru eftirfarandi:

1. Skattur á öll heimili
2. Skattur á heimili og fyrirtæki
3. Skattur á launþega og fyrirtæki
4. Skattur á sk. fjölskyldunúmer

Árleg skattbyrði skattbærra aðila út frá hverri fjármögnunarleið yrði sem hér segir:

Tenging við skattaframtal

Fjármögnun	fjöldi gjaldeininga /einstaklinga	fjöldi fyrirtækja	gjald á ári
Skattur á öll heimili	109.237	0	26.289
Skattur á heimill + fyrirtæki	109.237	10.190	24.046
Skattur á fjölskyldunúmer	158.745	0	18.090
Skattur á launþega + fyrirtæki	157.593	10.190	17.116

Tafla 4

5.2.1 Framkvæmd Innheimtunnar

Innheimtan væri alfarið í höndum stjórnvalda.

5.2.2 Gjaldstofn

- Heimili
- Heimili og fyrirtæki
- Launþegar og fyrirtæki
- Fjölskyldunúmer

5.2.3 Afleiðingar miðað við núverandi kerfi

Innheimta í núverandi formi félli niður og allt sem henni tengist. Eignarhald á viðtækjum skipti ekki máli lengur.

5.2.4 Kostir

- Ódýrari og skilvirkari innheimta en innheimta afnotagjalda í núverandi mynd
- Oháð nýrri tækni til móttöku sjónvarps og útvarps

5.2.5 Gallar

- Dregur úr sjálfstæði ríkisútvarps miðað við það sem nú er
- Talin vera ótryggari fjármögnun en innheimta afnotagjalda
- Skatturinn kæmi mjög misjafnt niður á heimilum
- Sú kostnaðarvitund sem almenningur hefur með afnotagjaldinu verður ekki jafn skýr

6. Innheimta byggð á fasteignagrunni³⁰

6

Ein leiðin til innheimtu útvarpsgjalda fyrir RÚV er að byggja á fasteignum og fasteignagjöldum. Með því væri horfið frá eignarhaldi á viðtæki sem gjaldstofni. Rökkin fyrir þessum innheimtugrunni eru þau að viðtæki í viðasta skilningi (sjónvarp, útvarp, tölva eða farsími) má finna í svo til öllum fasteignum. Færa má gild rök fyrir því að því hærra sem fasteignamatíð væri, því meiri líkur væru á fleiri viðtækjum hjá viðkomandi einstaklingi/fyrirtæki þannig að ekki væri óeðlilegt að bein fylgni væri á milli stærðar/fjölda fasteigna og þess gjalds sem greitt væri.

Það má því óhikað tengja afnotagjöld við hverja fasteign, *ein fasteign = eitt útvarpsgjald sem hlutfall af fasteignamati*. Ekki er vitað til þess að þessi háttur sé einhvers staðar hafður á. Það kerfi sem kemst næst þessu er við lýði í Grikklandi þar sem afnotagjald er innheimt á grunnri rafmagnsnotkunar.

Hlutfallslega fleiri Íslendingar eiga fasteign en gengur og gerist hjá öðrum þjóðum. Sankvæmt upplýsingum frá FMR eru 126.268 einstaklingar skráðir fyrir eignarhlut í 105.744 fasteignum. Í sambandi við fjölda einstaklinga er rétt að taka fram að í mörgum tilfellum er aðeins karlinn skráður eigandi að íbúð, þó að hjónin eigi hana bæði. Jarðir eru í sjálfu sér eins og hverjar aðrar fasteignir. Sjá einnig í viðauka 2.

Hvað undanþágur frá fasteignamati varðar, eru þær engar þar sem FMR sér um að flokka þær frá skv. 26.gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001.

Fjöldi fasteigna í landinu er samtals 132.435 talsins auk 5.067 jarða. Eftirfarandi fasteignir og jarðir mætti flokka sem gjaldstofn fyrir útvarpsgjaldi:

Fasteignagrunnur fyrir útvarpsgjald

Tegund eignar	fjöldi eigna	fasteignamat í þús kr.	útvarpsgjald 0,17%
Sérbyll	41.292	573.293.422	974.599
Fjölbýli	62.147	632.641.891	1.075.491
Bílskúrar*	1.523	3.682.206	6.260
Sumarbústaðir	8.459	29.610.782	50.338
Verslanir + skrifstofur	5.249	141.958.818	241.330
Iónaður	5.052	96.496.531	164.044
Vörugeymskur	993	24.039.553	40.867
Jarðir	5.067	22.841.939	38.831
Sérhæft/annað**	7.720	194.990.139	331.483
Samtals	137.502	1.719.695.261	2.923.244

Tafla 5

* Bílskúrar sem ekki tengjast íbúðum og eru í sérstöku eignarhaldi

** T.d. skólar og opinberar byggingar

Flestir landsmenn myndu á beinan eða óbeinan hátt koma að fjármögnun RÚV ef þetta fyrirkomulag yrði tekið upp. Fastlega má gera ráð fyrir því að eigendur fasteigna færðu gjaldið til leigjenda þar sem það ætti við. Sé horft til jarðeigna, er þó ljóst að ábúandi jarðar greiðir fasteignagjöld, en ekki eigandinn. Því má segja að afar fáir kæmust undan því að greiða gjaldið, nema hugsanlega þeir sem væru heimilislausir.

Í heildina er því um að ræða breiðari gjaldstofn sem þýðir þá að hver gjaldeining yrði lægri en nú er, eða sem næmi 20.885 krónum á ársgrundvelli eins og sjá má

í töflu 6 að neðan. Tekið skal fram að þar er um að ræða meðalverð á hverja eign. Ljóst er einnig að útlagsgjaldið yrði greitt af fleiri fyrirtækjum en nú greiða afnotagjald.

Eins og áður hefur komið fram eru fyrirtækin í landinu einungis að greiða 4,2% af afnotatekjum RÚV. Innheimta byggð á fasteignagrunni myndi stækka þetta hlutfall upp í 26,3% sem er mun nær því sem eðlilegt getur talist.

Árið 1995 sendi Ríkisendurskoðun álit frá sér þess efnis að ætti RÚV áfram að búa við lögbundið afnotagjald, væri nauðsynlegt að breyta gjaldstofni þess. Ástæðurnar voru sagðar erfðleikar við framkvæmd núverandi kerfis. Nefndir voru þrjár kostir, þar af einn sem tengdist íbúðum einstaklinga skv. skrá FMR. Ríkisendurskoðun nefndi þó sem galla á þessari hugmynd að gjaldstofninn hefði ekki beina skírskotun til eignarhalds eða notkunar á viðtæki og hefði því yfirbragð skatts.³¹

Árið 2001 skipaði þáverandi menntamálaráðherra vinnuhóp sem hafði það hlutverk að fara yfir fjárhag og rekstur RÚV. Hópurinn skilaði niðurstöðum sínum í nóvember sama ár og komst m.a. að eftirfarandi niðurstöðu varðandi afnotagjöldin:

„Vinnuhópurinn telur rétt að tekið sé til skoðunar hvort afnotagjöld séu rétta leiðin til að afla Ríkisútvarpinu tekna. Annar valkostur gæti verið að stofnunin fái bein framlög á fjárlögum. Núverandi fyrirkomulag við innheimtu afnotagjalda er bæði kostnaðarsamt og óskilvirkt miðað við að sambærilegt gjald, sem legðist á breiðan skattstofn, væri innheimt í gegnum innheimtukerfi ríkisins. Þá telur vinnuhópurinn að hvort sem núverandi fyrirkomulag á innheimtu afnotagjalda verður notað áfram eða ekki, mæli mörg rök með því að fjárhæð afnotagjalda sé endurskoðuð oftar en hefur verið gert svo breytingar á gjaldinu þurfi ekki að vera eins miklar í hvert skipti.“³²

Ekki verður betur séð en að „fasteignaleiðin“ hafi þá kosti sem hópurinn telur ákjósanlega við innheimtu af þessu tagi, nefnilega að gjaldið leggjist á breiðan skattstofn, gjaldið væri innheimt í gegnum innheimtukerfi ríkisins og að fjárhæð gjaldsins væri uppfærð reglulega.

Útlagsgjald byggt á fasteignamati

Tafli 6

Fjármögnun	fjöldi gjaldeininga / einstaklinga	fjöldi fyrirtækja	gjald á ári
Útlagsgjald	126.268	11.234	20.885

6.1 Framkvæmd

Í þessu sambandi eru tvær leiðir færar. Sú fyrri væri að RÚV innheimti gjöldin. Hin leiðin væri að ríkið eða sveitarfélögin innheimtu gjaldið og að það væri eyrnamerkt RÚV. Upplýsingagrunnur væri fenginn hjá FMR og gjaldið innheimt tvisvar til fjórum sinnum á ári.

Heppilegt væri að gjaldstofninn væri byggður á ákveðnu hlutfalli af fasteignamati, t.d. 0,17% eins og gert er ráð fyrir í töflunni hér að ofan. Þetta hlutfall þarf að kanna betur með tilliti til núverandi fjárhagsstöðu RÚV. Nánar er fjallað um hana í 10. kafla.

Við þetta fyrirkomulag myndi gjaldið hækka í takt við breytingar á fasteignamati frá ári til árs og ekki þyrfti að óttast að stjórnvöld handstýrðu gjaldinu. Reynslan sýnir að fyrirfram ákveðin krónutala afnotagjaldsins veldur tregðu til eðlilegra hækkana eins og komið hefur í ljós. Eins og áður hefur komið fram má færa rök fyrir því að því stærri sem fasteignin er, því fleiri viðtæki má gera ráð fyrir að séu í notkun. Það sama á við um fleiri fasteignir þannig að bein fylgni væri á milli stærðar/fjölda fasteigna og þess gjalds sem greitt væri. Þetta atriði þyrfti að skoða nánar þar sem ekki er hægt að útiloka að í einstaka tilfellum geti skattheimtan leitt til mismununar.

Æskilegt væri að vanskil hefðu forgang í veði fasteignarinnar eins og gildir um fasteignagjöld. Við innheimtu útvarpsgjaldsins þyrfti að skoða aðkomu sveitafélaganna sérstaklega þar sem þau sjá um innheimtu fasteignaskatts og fasteignagjalda og því ekki gefið að aðkoma ríkisins að þessum gjaldstofni sé einföld út frá lagalegum grundvelli.

6.2 Gjaldstofn

- Fasteignamat

6.3 Afleiðingar miðað við núverandi kerfi

- Afnotagjöld í núverandi mynd féllu niður
- Innheimta óháð eignarhaldi á viðtækjum
- Stjórnvöld eða RÚV sæi um innheimtuna

6.4 Kostir

- Lægra gjald þar sem fleiri myndu greiða útvarpsgjald en nú greiða afnotagjald
- Svo til allir landmenn ættu á einn eða annan hátt þátt í fjármögnun RÚV sem ætti að skapa breiðari samstöðu um RÚV
- Undanskot svo til ómöguleg
- Tækjaleit hverfur
- Ódýrari innheimta
- Sú kostnaðarvitund sem almenningur hefur með afnotagjaldinu helst að mestu leyti
- Meira öryggi í tekjuflæði til RÚV þar sem það verður fyrirsjáanlegra
- Þeir erfiðleikar sem tengjast afnotagjaldinu í núverandi mynd vegna væntanlegrar tækniþróunar og breytts lagaumhverfis eru ekki til staðar

6.5 Gallar

- Þeir einstaklingar sem ekki hafa viðtæki myndu samt sem áður þurfa að greiða gjaldið
- Þar sem kerfið hefur hvergi verið reynt í heiminum er alltaf sú hættu til staðar að ókostir komi fram sem ekki verða séðir fyrir nema eftir vissan reynslutíma
- Gæti í einstaka tilfellum leitt til mismununar í skattheimtu

7

7. Samantekt á mismunandi fjármögnunarleiðum

Í þessum kafla verður fyrst og fremst leitast við að draga saman niðurstöður um þær mismunandi fjármögnunarleiðir sem hafa verið til skoðunar í þessari skýrslu. Þetta er gert með tölulegum samanburði í töflu 7 og mynd 6 að neðan. Einnig verður lagt mat á mismunandi leiðir í töflu 8 með því að meta þær út frá þeim atriðum sem skipta máli við val á þeim og sem m.a. komu fram í skilyrðum sem sett voru fram í kafla 2.1.

Eins og sést í töflu 7 að neðan myndi skattur á öll skattanúmer dreifast á fleiri aðila en aðrar leiðir. Þar af leiðandi væri innheimta samkvæmt skattanúmerum ódýrasti kosturinn út frá sjónarhorni notandans. Á móti kæmi að engin fyrirtæki tækju þátt í fjármögnun RÚV. Samanburður leiðir í ljós að afnotagjöld í núverandi mynd eru hæst eða 32.460 kr. Skattur á öll skattanúmer yrði lægstur eða 13.230 kr. á ári.

Samanburður á fjármögnunarleiðum

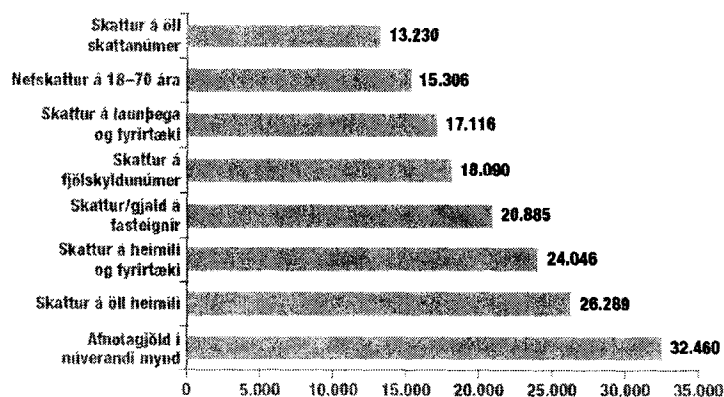
Fjármögnun	fjöldi gjaldeininga /einstaklinga	fjöldi fyrirtækja	gjald á ári
Afnotagjöld í núverandi mynd	84.787	3.683	32.460*
Skattur á öll heimil	109.237	0	26.289
Skattur á heimili+fyrirtæki	109.237	10.190	24.046
Skattur/gjald á fasteignir**	126.268	11.234	20.885
Skattur á fjölskyldunúmer	158.745	0	18.090
Skattur á launþega+fyrirtæki	157.593	10.190	17.116
Nefskattur, 18-70 ára	187.617	0	15.306
Skattur á öll skattanúmer	217.064	0	13.230

Tafla 7

- * Afnotagjaldið ber 14% virðisaukaskatt en önnur fjármögnun ekki
- ** Tölur um fjölda einstaklinga og fyrirtækja er gróflaga áætlaður í þessum dálki þar sem sumir aðilar eru skráðir fyrir fleiri en einni fasteign

Eins og áður hefur komið fram, er gert ráð fyrir því að bein framlög úr ríkissjóði séu fjármögnuð með sköttum af því tagi sem koma fram í töflunni að ofan. Leiðin er því ekki metin sérstaklega, nema í tengslum við þá skattheimtu sem fram kemur í töflunni.

Samanburður á innheimtu afnotagjalds og skatts í krónum á ársgrundvelli³³



Mynd 6

Súluritið sýnir upphæðir í krónum á ársgrundvelli fyrir núverandi tekjustofn RÚV af afnotagjöldum og aðra valkosti um fjármögnun.³⁴

Fjármögnun ríkisútvarps þarf að uppfylla eftirfarandi skilyrði

1. Fjármögnun RÚV þarf að vera með þeim hætti að tryggt sé að hvorki ríkisstjórn né hagsmunaaðilar geti veikt hana eftir geðþótta
2. Fjármögnun þarf að tryggja traustar tekjur og stöðugar yfir nokkurra ára tímabil (3-5 ár í senn)
3. Tekjur þurfa að vaxa jafnt og/eða hraðar en kostnaður af rekstri
4. Fjármögnun þarf að vera nógu einföld, sanngjörn og skýr til að valda ekki pólitískum deilum og/eða misklið meðal almennings
5. Undanskotsleiðir verða að vera torveldar
6. Fjármögnunin á gjarnan að skapa kostnaðarvitund hjá notanda þjónustunnar

Mat á mismunandi fjármögnunarleiðum út frá æskilegum skilyrðum³⁵

Skilyrði	afnota- gjöld	skattur á öll heimili	skattur á öll heimili + fyrirtæki	skattur á launþega + fyrirtæki	skattur á fjölskyldu- númer	skattur á skatta- númer	nefskattur 18-70 ára	fast- eigna- grunnur
1	8	5	5	5	5	5	5	8
2	7	5	5	5	5	5	5	8
3	5	5	5	5	5	5	5	7
4	7	7	9	7	7	7	8	7
5	5	5	5	5	7	7	6	7
6	9	7	8	8	7	7	7	8
Samtals	41	34	37	35	38	38	38	45

Vægi hvers atriðis er það sama innbyrðis. Hugsanlegt væri að gefa hverju atriði mismikið vægi. T.d. mætti færa rök fyrir að fyrsta atriðið, sem varðar sjálfstæði RÚV, ætti að veita þyngra en önnur atriði í töflunni.

Tafla 8

Einkunnarskali: 1-10.
Einkunnargjöfin er byggð á huglægu mati höfundar. Eins og áður hefur komið fram er gert ráð fyrir því að bein framlög úr ríkisjóði séu fjármögnuð með sköttum af því tagi sem koma fram í töflunni. Leiðin er því ekki metin sérteklega, nema í tengslum við þá skattheimtu sem þar er lýst.

8

8. Auglýsingar

Þessi tekjustofn hefur reynt ótraustur, vegna þess hve hann er háður sveiflum í efnahagslífi og áhrifum samkeppni. Þetta gerir ríkisútvarpi erfitt fyrir við að skipuleggja reksturinn og fjárfestingar, hvort sem er vegna dagskrár eða umbóta í rekstri. Eftir því sem samkeppni um auglýsingar eykst, þurfa ríkisstöðvarnar að grípa til flóknari verð- og birtingastýringar á auglýsingum, til að ná sömu tekjum og áður.

Samkeppnin á íslenskum auglýsingamarkaði hefur harðnað verulega undanfarin misseri, þó RÚV hafi tekist vel að viðhalda tekjum sínum. Stöð 2 hefur hins vegar tapað verulegum upphæðum til Skjás eins á tímabilinu 2001-2003. Sama gildir um Morgunblaðið gagnvart Fréttablaðinu.

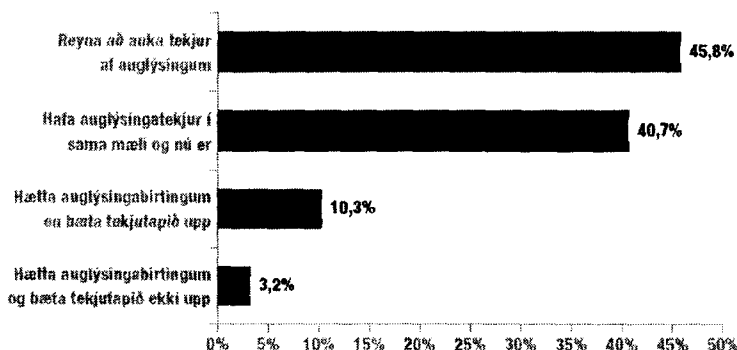
Flestir ljósvakamiðlar landsins hafa verið reknir með tapi undanfarin ár. Það hefur leitt til undirboða á auglýsingamarkaði og hafa miðlar Norðurljósa verið þar í fararbroddi um langt skeið. Undirboð þessi hafa einnig orðið til þess að auglýsingatekjur RÚV á ljósvakamarkaði hafa ekki aukist markvert undanfarin misseri þar sem lög og skyldur um rekstur þess torvelda því verðsamkeppni á þessu sviði.

Mikill stuðningur er meðal þjóðarinnar fyrir því að RÚV afli sér tekna með auglýsingum og kostun. 87% landsmanna vill annað hvort hafa auglýsingar í sama magni og nú er á miðlum RÚV eða auka það eins og sést á mynd 7 að neðan.

Auglýsingar í Sjónvarpinu

Hver af eftirtöldum fullyrðingum lýsir best þínum skoðunum? ³⁶

Mynd 7



Sömu viðhorf komu fram varðandi kostaða dagskrárliði. Samtök auglýsenda (SAU) og Samtök íslenskra auglýsingastofa (SÍA) hafa einnig margoft gefið út yfirlýsingar þess efnis að hagsmunum auglýsenda sé best borgið með RÚV á auglýsingamarkaði. Sjá viðauka 3.

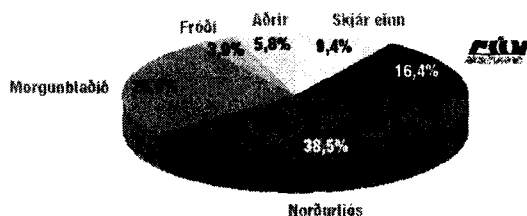
Norðurljós hf. eru markaðsleiðandi á íslenskum auglýsingamarkaði. Einnig má benda á þá staðreynd að Norðurljós hafa yfir að ráða langflestum sjónvarps- og útvarpstíðnum sem í raun felur í sér mestu aðgangshindrunina að íslenska ljósvakamarkaðnum.

Á ljósvaka- og prentmarkaði eru í meginatriðum fjórir til fimm aðilar sem selja rými fyrir auglýsingar í dagskrá sinni eða í efni sínu auk RÚV. Þeir eru: Norðurljós hf., sem rekur Stöð 2, Sýn, Stöð 3, Bíórásina, Popp Tívi, Fjölvarp, Bylgjuna, FM 95,7, Skonrokk, Létt 96,7, Útvarp Latabæ 102,2, Stjórnuna 94,3 og X-ið, Frétt ehf. sem er dótturfélag Norðurljósa og gefur út Fréttablaðið, DV og Birtu, Íslenska sjónvarpsfélagið hf. sem rekur Skjá einn, Árvakur sem er útgefandi Morgunblaðsins og Fróði hf. sem gefur út Mannlíf, Séd og heyrtr, Nýtt líf, Gestgjafann, Bleikt og blátt, Hús & hibiýli og Vikuna. Auk þessara aðila eru aðrir smærri á markaði með sölu auglýsinga.

Af eignarhaldi á ofangreindum fjölmiðlum er ekki óvarlegt að draga þá ályktun að sé einhver í markaðsráðandi stöðu á þessum markaði þá séu það Norðurljós. Það styður þá ályktun enn frekar að Frétt ehf. er dótturfélag Norðurljósa og eru því Norðurljós hf. og Frétt ehf. fyrirtækjasamtæða í skilningi 4. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. RÚV er því langt í frá markaðsráðandi á auglýsingamarkaði öfugt við það sem stundum er látið í skína.

Til að skiptingin verði skýrari er rétt að skoða hlutdeild fjölmiðla á auglýsingamarkaði út frá hreinum auglýsingatekjum. Hlutdeild einstakra aðila er eins og mynd 8 sýnir:

Markaðshlutdeild á íslenskum auglýsingamarkaði 2003³⁷



Mynd 8

Af skífuritinu má ráða að það er langt frá því að RÚV sé í markaðsráðandi stöðu, en það er með 16,4% markaðshlutdeild eins og sjá má. Í skilningi samkeppnislaga er það ekki markaðsráðandi staða, sérstaklega í ljósi þess að samstæpan Norðurljós og Frétt eru með tæplega 40% markaðshlutdeild.

Í þessu sambandi kynni einhver að spyrja hvaða áhrif það hefði að taka afnotagjöldin inn í þessa mynd. Ef áskriftar- og auglýsingatekjur Norðurljósa af ljósvakastarfsemi eru brennar saman við afnota- og auglýsingatekjur RÚV, hafa Norðurljós einnig vinninginn. Því má segja að hvernig svo sem horft er á fjölmiðlamarkaðinn, þá séu Norðurljós markaðsráðandi.

8.1 Æskilegt hlutfall auglýsinga af heildartekjum RÚV

Rannsóknir sýna að auglýsingar geta haft mikil áhrif á dagskrárinnihald.³⁸ Ef ríkisútvarp er of háð auglýsingatekjum leiðir það óhjákvæmilega til þess að meira er sóst eftir lýðhylli (léttu afþreyingarefni) og minna fer fyrir vönduðu efni. Þetta er mjög áberandi á mörkuðum þar sem samkeppni um auglýsingar fer vaxandi eins og á Íslandi. Þessi áhrif aukast enn frekar ef ríkisútvarp er einnig háð opinberum fjárframlögum sem aukast eða minnka eftir geðþótta stjórnvalda eins og raunin hefur orðið í Hollandi.

Þessi sókn eftir lýðhylli á kostnað gæða getur spilt dagskrá ríkisútvarps. Vandamálið lýsir sér í því að ef ríkisútvarp, sem háð er auglýsingum, þarf að auka tekjur sínar verður það að ganga enn lengra í því að höfða til fjöldans. Ríkisútvarp í þeirri stöðu getur fundið sig fjárhagslega knúið til að láta sérstöðu sína lönd og leið, ef fjármögnun er ekki tryggð með öðrum hætti.

Spyrja má hvort fjárhagur RÚV undanfarin misseri hafi verið það þröngur að dagskrárstefna þess hafi snúið í auknum mæli í átt til að sækjast eftir aukinni lýðhylli. Í því samhengi má t.d. velja því fyrir sér hvort hlutfall auglýsingatekna af heildartekjum RÚV sé of hátt í dag. Áður en þeirri spurningu er svarað, verður að svara því hvað þetta hlutfall geti verið hátt án þess að það hafi áhrif á dagskrárlegt sjálfstæði RÚV. Eins og gefur að skilja er ekkert einfalt svar við þeirri spurningu. Almenn gildir þó að afnotagjald, eða önnur samsvarandi fjármögnun, verður að vera uppistaðan í tekjum RÚV til þess að koma í veg fyrir að sókn í auglýsingar hafi áhrif á dagskrárframboð. Ef þróunin í þessum efnum undanfarin ár er skoðuð, má sjá að hlutfall auglýsinga af heildartekjum RÚV hefur litið sem ekkert breyst eins og tafla 9 sýnir. Þetta hlutfall hefur verið mjög stöðugt frá því að samkeppni hófst á ljósvakamarkaði árið 1986.

Tafla 9

Hlutfall afnotagjalda, auglýsinga og kostana af heildartekjum RÚV³⁹

Ár	afnotagjöld	auglýsingar	kostun
1994	73,9%	24,9%	1,2%
1995	71,2%	27,3%	1,6%
1996	69,7%	28,8%	1,5%
1997	68,9%	29,3%	1,8%
1998	67,5%	30,6%	1,9%
1999	68,7%	29,3%	2,0%
2000	67,8%	29,8%	2,4%
2001	71,3%	26,4%	2,4%
2002	72,4%	24,4%	3,2%
2003	71,4%	25,3%	3,3%

Sé hins vegar litið til þróunar í kostunartekjum á sama tímabili má sjá verulega aukningu. Þetta atriði eitt og sér yfir undir þann grun að RÚV sé á hálum ís, a.m.k. hvað kostunina varðar, enda má segja með nokkurri vissu að fjárhagur stofnunarinnar hafi verið afar þröngur á þessu 10 ára tímabili þar sem uppsafnað tap tímabilsins nemur tæplega 1,5 milljarði króna.

Frá árinu 1994 hafa árlegar tekjur RÚV af auglýsingum og kostun rýrnað að raungildi um 137 milljónir króna á ársgrundvelli sé miðað við launavísitölu. Þetta er rýrnun upp á 21,6% á síðustu 10 árum.⁴⁰

Mikilvægt er að tekjustofn auglýsinga og kostana haldist áfram hjá RÚV, enda er hann ekki jafn fyrirferðamikill á auglýsingamarkaði og látið er í skína í um-ræðunni.

9. Rekstrarlegt samband menntamálaráðuneytisins og RÚV

9

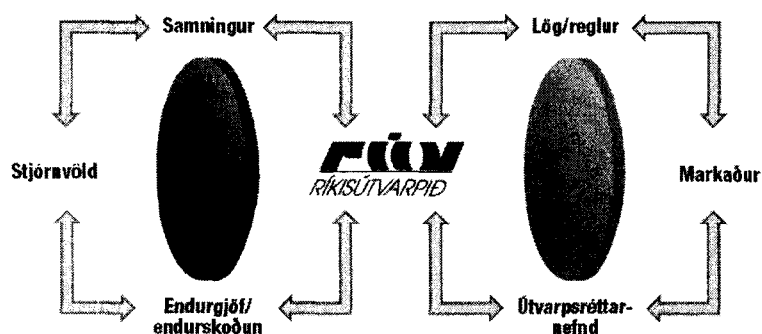
Eins og fram hefur komið, er rekstrarlegt og dagskrárlegt sjálfstæði ríkisútvarps gagnvart stjórnvöldum afgerandi við núverandi skipulag. Almenn sátt er um að æskilegt sé að afskipti íslenskra stjórnvalda af RÚV séu sem minnst. Menntamálaráðuneytið hefur beitt sér fyrir árangursstjórnun og samningur þar að lútandi til þriggja ára var gerður við RÚV í árslok 1999. Sú framkvæmd verður að teljast af hinu góða og almenn ánægja ríkir með hana hjá forsvarsmönnum RÚV. Mikilvægt er hins vegar að lítið sé til lengri tíma en eins árs þegar fjármögnun RÚV er til skoðunar. Þá hefur samningurinn hingað til ekki verið tengdur fjármagni eins og æskilegt væri.

Æskilegt er að ráðuneytið og RÚV geri með sér a.m.k. þriggja ára rekstrar-samning sem skilgreini nákvæmlega rekstrarlegar og dagskrárlegar skyldur RÚV á samningstímabilinu. Slíkur samningur er í gildi á milli BBC og breskra stjórnvalda, grundvallaður á sk. „Royal Charter“, og hefur hann gefist vel.

Hlutverk útvarpsráðs í því sambandi væri fyrst og fremst að hafa eftirlit með því að RÚV uppfyllti samninginn. Að þremur árum loknum væri árangurinn metinn af ráðuneytinu og útvarpsráði og í kjölfarið unnið að nýjum samningi til næstu þriggja ára o.s.frv. Rekstur fjölmiðils eins og RÚV er þess eðlis, að rekstraráætlanir til fleiri ára eru nauðsynlegar ef góður árangur á að nást. Samningur um innkaup á efni nær t.d. oft til nokkurra ára og greiðsluskuldbindingar því tengdar geta því vegið þungt. Í því sambandi er nauðsynlegt að vita vissu sína um fjárhag RÚV til lengri tíma lítið.

Helsti kosturinn við samning sem þennan væri sá, að með honum drægi verulega úr hættunni á skyndilegum inngripum stjórnvalda í rekstur RÚV en það er ein meginforsendan fyrir sjálfstæði fjölmiðilsins. Því lengur sem slíkur samningur væri í gildi (3-5 ár), þeim mun meira yrði rekstrarlegt og dagskrárlegt öryggi RÚV. Mynd 9 sýnir hvernig þetta samband gæti gengið fyrir sig.

Æskileg tengsl RÚV við stjórnvöld og markað⁴¹



Mynd 9

Myndin sýnir tvo skildi sem eiga að verja RÚV fyrir óheppilegum áhrifum frá stjórnvöldum og markaðinum. Hvað stjórnvöld varðar, er það best gert með samningi við RÚV til lengri tíma um dagskrárframbod og áherslur. Sú hlið sem snýr að auglýsingamarkaði og samkeppni er best varin með skilvirkum lögum og reglum ásamt virku eftirliti á þeim vettvangi (Útvarpsráttarnefnd).

10

10. Fjárhagsleg þörf RÚV miðað við núverandi rekstur og skyldur⁴²

Mikilvægt er að rétta af bága fjárhagsstöðu RÚV með endurfjármögnun á rekstri þess. Í sjálfu sér er það efni í aðra skýrslu en hér verður þó gerð tilraun til þess að meta endurfjármögnunarpörf RÚV í stórum dráttum út frá núverandi þjónustustigi og skyldum þess. Tekið skal sérstaklega fram, að þær tvær hækkanir, sem hafa orðið á afnotagjaldinu árið 2004, eru ekki teknar til útreikninga hér að neðan þar sem reynt er að meta stöðuna í lok hver árs.

10.1 Núverandi rekstrarstaða

Í hallarekstri síðustu ára hefur rekstur RÚV verið fjármagnaður að hluta til með óhagkvæmum skammtímalánum. Bókfært eigið fé stofnunarinnar er nær uppið. Eigi RÚV að sinna núverandi hlutverki sínu, eða eflast, þarf afkoma þess að styrkjast og færast á fastari grunn. RÚV hefur tekist að hagræða verulega á undanförmum árum, enda ítrekað verið farið ofan í rekstur einstakra deilda. Hagræðing þessi hefur þó ekki nægt til að veða á móti lækkanði rauntekjum og vaxandi byrðum stofnunarinnar vegna lífeyrisskuldbindinga og kostnaðar vegna rekstrar Sinfóníuhljómsveitar Íslands.

RÚV hefur mörgum skyldum að gegna. Fjölbreytt fréttá-, menningar- og fræðsluefni er sú hlið sem birtist almenningi daglega. Rekstur dreifikerfisins er mikilvægt verkefni sem ekki verður skert. Þá eru ýmsir aðrir rekstrarþættir og kostnaður þess eðlis að litlu verður um hnikað. Framangreindur rekstur, auk fjármagnskostnaðar og annarra lögbundinna skuldbindinga, gerir það að verkum að verulega stór hluti af útgjöldum RÚV er það sem kallað er, „fastur kostnaður“. Verði gerð krafa um lækkan útgjalda frá því sem nú er, mun niðurskurður óhjákvæmilega lenda að mestu á dagskrárgerð og þar af leiðandi koma niður á þjónustu við íslenska hlustendur og áhorfendur ásamt samstarfi við aðila sem framleiða sjónvarps- og hljóðvarpsefni.

Miðað við kjöraðstæður á hverjum tíma, þ.e. að tæki og fasteignir séu í viðunandi ástandi, er nauðsynlegt að verja u.þ.b. 300 milljónum króna á ári til viðhalds og endurnýjunar á dreifikerfi, tækjum o.fl. Þetta þýðir m.ö.o. að RÚV þarf að skila a.m.k. 300 milljóna króna hagnaði að meðaltali árlega til að geta staðið undir viðhaldi og eðlilegri endurnýjun tækja og dreifikerfis (nýfjárfestingar) ásamt áframhaldandi þróun í rekstri RÚV.

Sé tekið mið af þeirri tekjurýmnum sem átt hefur sér stað hjá RÚV undanfárin 10 ár, þeim auknu álögum sem á því hvíla í dag auk uppsafnaðra skammtímaskulda, má leiða líkur að því að núverandi endurfjármögnunarpörf RÚV til skemmri tíma sé a.m.k. 1,1 milljarður til að ná jafnvægi í rekstri. Upphæðin fer eftir því hvort RÚV verður áfram ætlað að fjármagna lífeyrisskuldbindingar sínar og standa undir fjórðungi af kostnaði við rekstur Sinfóníuhljómsveitar Íslands eða ekki.

Frá árinu 1994 (tímabilið 1994-2003), hafa árlegar tekjur RÚV af afnotagjöldum rýrnað að raunvirði um 682 milljónir króna. Þetta er rýmnum sem nemur 24,3% á 10 árum. Eins og áður hefur komið fram, höfðu tekjur RÚV af auglýsingum og kostun rýrnað um 137 milljónir króna á sama tímabili. Samanlögð rýmnum

rauntekna RÚV á tímabilinu nemur því 819 milljónum króna að, eða 21,6%. Sjá einnig í viðauka 4.

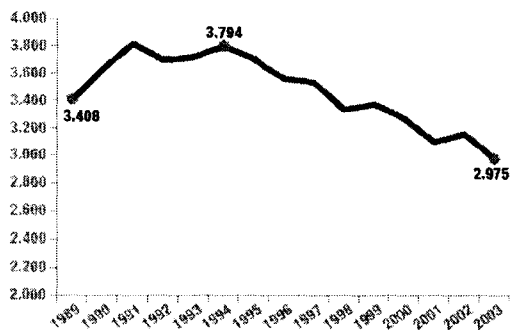
Á gjaldahliðinni hafa síðan bæst við lífeyrissjóðskuldbindingar og 25% af rekstrarkostnaði Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Samanlagt er hér um að ræða u.þ.b. 300 milljónir króna á ári.

Ráðstöfunaré RÚV hefur því dregist saman um 1,1 milljarð króna á þessu 10 ára tímabili. Hér er miðað við launavísitölu á tímabilinu en meirihluti útgjalda RÚV fer til launagreiðsna. Auk þess hefur ríkislaunavísitalan hækkað enn meira á tímabilinu 1994–2003 en hin almenna launavísitala sem notuð er til viðmiðunar hér.

Mynd 10 fyrir neðan sýnir þá þróun sem hefur orðið á rauntekjum RÚV miðað við launavísitölu tímabilið 1989–2003.

Þróun tekna RÚV á núvirkði miðað við launavísitölu

Heildartekjur á ári í milljónum króna 1989–2003



Mynd 10

Eina og myndin sýnir, námu heildartekjur RÚV af afnotagjöldum, auglýsingum og kostun 3,794 milljónum árið 1994. Á síðasta ári voru sömu tekjur 2,975 milljarðar. Rýrnun tekna á þessu 10 ára tímabili er því 819 milljónir króna, eða sem nemur 21,6%.

Í ljósi ofangreindra staðreynda, má vera ljóst að rekstur RÚV þarf nast endurfármögnun hið fyrsta. Endurfármögnunarþörfina þarf hins vegar að greina betur, enda var einungis ætlunin að greina hana í grófum dráttum hér, eins og fram hefur komið.

11

11. Samantekt á niðurstöðum

Ríkisútvarpsstöðvar hafa sætt vaxandi gagnrýni eftir að einkastöðvar tóku að starfa á ljósvakamarkaði. Ungt fólk sem alist hefur upp eftir að breytingarnar áttu sér stað sér ekki sömu þörf fyrir aðkomu ríkisins að fjölmiðlarekstri og eldri kynslóðir. Afnotagjaldið, helsti tekjustofn RÚV, hefur lengi verið gagnrýndur og einkum af keppinautum. Þetta hefur skaðað annars góða ímynd fyrir-tækisins.

Markmið skýrslunnar var að meta kosti og galla mismunandi fjármögnunarleiða, skoða auglýsingar, samband RÚV við menntamálaráðuneytið og fjárhagslega þörf RÚV í dag.

Heppileg leið til fjármögnunar RÚV í framtíðinni er undirstaða þess að það eigi framtíð sem öflugur miðill. Meðal helstu skilyrða fjármögnunar er að sjálfstæði sé tryggt, tekjur séu traustar og stöðugar yfir lengra tímabil og að sátt sé um þá leið sem valin er. Dagskrárstefnu RÚV var lýst og kröfum sem gerðar eru til hennar, meðal annars þeirri að blanda saman afþreyingarefni og menningarefni og öðru sérhæfðu efni til að tryggja áhorf og hlustun.

Fyrirkomulagi við innheimtu afnotagjalda var lýst og rökum fyrir því að nota það. Rökkin eru meðal annars þau að með afnotagjaldinu hefur ríkisútvarp góð tengsl við þjóðina. Fyrirkomulagið þykir einnig hentugt til að tryggja sjálfstæði þess. Í lögum er hins vegar ekki að finna ákvæði um hækkun afnotagjaldsins og það hefur lækkað um 24,3% að raungildi frá árinu 1994. Neikvæðar hliðar afnotagjaldsins voru skoðaðar. Það er hátt miðað við nágrannalönd og keppir við aðra áskriftarmiðla. Takmarkaður lagagrundvöllur og ný tækni getir og mun gera innheimtu afnotagjalda erfiðari í framkvæmd.

Sú leið að reka RÚV með árlegu framlagi úr ríkissjóði hefur þá kosti að vera einföld, skilvirk og ódýr. Samstaða gæti verið um hana meðal almennings miðað við kannanir. Gallar eru að þessi leið eykur völd stjórnvalda mjög mikið gagnvart RÚV og af því er ekki góð reynsla annars staðar. Þá hverfur kostnaðarvitund sem almenningur hefur haft í gegnum afnotagjöldin.

Fjármögnun með skattheimtu var skoðuð og farið yfir hvernig útfæra mætti hana með mismunandi móti. Kostur nefskatts er að hann er ódýrari og skilvirkari en afnotagjöld og einnig óháður nýrri tækni til móttöku sjónvarps og útvarps. Hann kæmi hins vegar mismunandi niður á heimilum og kostnaðarvitund almennings yrði minni. Einnig var skoðuð sú leið að tengja fjármögnun við innheimtu opinberra gjalda. Þar eru kostir og gallar nánast þeir sömu og við nefsköttun.

Samanburðurinn leiddi í ljós að afnotagjöld í núverandi mynd eru hæst eða 32.460 kr. Skattur á öll skattanúmer var lægstur, 13.230 kr. á ári.

Innheimta byggð á fasteignagrunni hefur þá kosti að gjaldið myndi lækka þar sem greiðendur yrðu fleiri. Svo til allir landsmenn kæmu að fjármögnun RÚV og innheimta yrði ódýrari og kostnaðarvitund almennings – eigenda Ríkisútvarpsins – héldist að nokkru leyti. Innheimta yrði ódýrari og öryggi í rekstri RÚV yrði meira. Gallar eru þeir að fólk sem ekki á viðtæki þarf líka að greiða. Einnig má telja það ókost að þessi aðferð hefur hvergi verið reynd.

Samkeppni hefur harðnað mjög á sviði auglýsinga á undanförunum árum. Mikill stuðningur er fyrir því að RÚV sé á auglýsingamarkaði, bæði meðal almennings og auglýsenda. Skoðað var hvort auglýsingar séu orðnar of stór þáttur í tekjuöflun RÚV og hvort það leiði til of mikillar eftirsóknar eftir lýðhylli. Niðurstaðan var að svo sé varla varðandi auglýsingar sem hafa fært RÚV mjög svipað hlutfall af rekstrarfé undanfarin tíu ár. Kostun hefur hins vegar hækkað mikið sem gæti ýtt undir þann grun að RÚV sé á hálum ís hvað hana varðar. Þá hefur erfiður fjárhagur þess gert þennan þátt mikilvægari.

Bent er á að rekstrarlegt og dagskrárlegt sjálfstæði RÚV sé mikilvægt. Lagt er til að RÚV og menntamálaráðuneytið geri með sér þriggja ára rekstrarsamning í anda samnings sem er á milli BBC og breskra stjórnvalda. Bent er á að miklu skiptir að geta gert langtímaáætlanir við rekstur fjölmiðils á borð við RÚV. Einnig myndi slíkur samningur tryggja sjálfstæði miðilsins enn frekar gagnvart stjórnvöldum.

Mikilvægt er að rétta af fjárhag RÚV með endurfjármögnun. Hallarekstur undanfarinna ára hefur að sumu leyti leitt til óhagkvæmni eins og fjármögnunar með skammtímalánum. Ítrekuð hagræðing hefur ekki nægt á móti lakkandi tekjum og vaxandi lífeyrisskuldbindingum og kostnaði sem fyrirtækið ber vegna rekstrar Sinfóníuhljómsveitarinnar. Stór hluti af útgjöldum er fastur kostnaður. Lækkun eða kyrrstaða í tekjum leiðir því fyrst og fremst til niðurskurðar í dagskrá. Ráðstöfunarfé RÚV hefur dregist saman um 1,1 milljarð króna á tímabilinu 1994-2003. Bent var á að kostnaður á ljósvakamarkaði vex hraðar en verðbólga. Núverandi fjárþörf RÚV, til skemmrí tíma lítið, er a.m.k 1,1 milljarðar, umfram núverandi tekjur.

Farið var yfir mismunandi skilyrði sem fjármögnun RÚV þarf að mæta til teljast góð leið. Skýrsluhöfundur gaf átta mismunandi útfærslum til fjármögnunar, sem farið var yfir í skýrslunni, einkunn miðað við hvert þessara skilyrða. Innheimta byggð á fasteignagrunni fékk hæstu einkunn höfundar.

12

12. Tilvísanaskrá

- ¹ MIT 2002 – *Medien im Tagesablauf*.
- ² Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ³ IMG/Gallup, ágúst 2002.
- ⁴ IMG/Gallup, mars 2004.
- ⁵ Skv. upplýsingum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ⁶ IMG/Gallup, ágúst 2002.
- ⁷ Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ⁸ Þýski stjórnarskrárdómstóllinn hefur felit þann úrskurð að ljósvakamiðlar í almannaþjónustu skuli gæta þess að hafa aþþreyingarefni á dagskrá sinni í bland við fræðslu- og menningarefni. E.M. Barendt, *Broadcasting Law, A Comparative study* bls. 58. Oxford 1995.
- ⁹ Í stefnumálaráðuneytið 2001. „Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, CM 3284, Article 3“ BBC stendur m.a. „The Corporation is to provide sound and television programmes of information, education and entertainment“. London, HMSO 1996.
- ¹⁰ Skv. upplýsingum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ¹¹ Kristján Þorbergsson 1999.
- ¹² Ársskýrslur RÚV 1989-2003. Sjá einnig viðauka um afnotagjöld og auglýsingar.
- ¹³ The European Licence Fee Website 2004.
- ¹⁴ Skv. upplýsingum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ¹⁵ Skv. upplýsingum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ¹⁶ IMG/Gallup, ágúst 2002.
- ¹⁷ Skv. rekstraryfirliti RÚV 2004.
- ¹⁸ Nissen, S.C. 2004.
- ¹⁹ IMG/Gallup 2002.
- ²⁰ IMG/Gallup 2002.
- ²¹ Hagstofa Íslands.
- ²² Friberg, E. 1997.
- ²³ Sjá nánar í viðauka 1.
- ²⁴ Skv. upplýsingum og útreikningum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ²⁵ *Vísbinding* 2004.
- ²⁶ McKinsey & Co. 1999.
- ²⁷ Skv. upplýsingum úr afnotakerfi RÚV 2004.
- ²⁸ McKinsey & Co. 1999.
- ²⁹ Allar tölulegar upplýsingar í þessum kafla eru fengnar hjá Skattstjóra í apríl og maí 2004.
- ³⁰ Allar tölulegar upplýsingar í þessum kafla eru fengnar hjá FMR í apríl og maí 2004.
- ³¹ Menntamálaráðuneytið 2001.
- ³² Menntamálaráðuneytið 2001.
- ³³ Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ³⁴ Þær tölur sem liggja til grundvallar eru m.a. fengnar hjá Ríkisskattstjóra og Hagstofu Íslands í apríl og maí 2004.
- ³⁵ Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ³⁶ IMG/Gallup, ágúst 2002.
- ³⁷ Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ³⁸ McKinsey & Co. 1999.
- ³⁹ Ársskýrslur RÚV 1994-2003.
- ⁴⁰ Sjá viðauka 4.
- ⁴¹ Þorsteinn Þorsteinsson 2004.
- ⁴² Sjá viðauka 4.

13. Heimildaskrá

Afnotakerfi RÚV 2004.

Ársskýrslur RÚV 1989-2003.

Barendt, M. Eric: *Broadcasting Law, A Comparative study*, bls. 58. Oxford 1995.

Fasteignamat ríkisins: *Fasteignir samkvæmt Landskrá* 31.12.2003, FMR 2004.

Friberg, Evert: *A Summary Of The Danish Licence Fee Collection System*. Vienna, 1997.

IMG/Gallup: *Könnun um Vörumerkjavitund*, 2002.

IMG/Gallup: *Neyslukönnun*, 2002.

IMG/Gallup: *Viðhorf til Ríkisútvarpsins*. Viðhorfskönnun, ágúst 2002.

IMG/Gallup: *Fjölmíðlakönnun SÍA, SAU og helstu fjölmíðla*, mars 2004.

Kristján Þorbergsson: *Um útvörpsgjald*. Úlfjótur, 2. tbl. bls. 267. árg. 52, 1999.

Menntamálaráðuneytið: *Skýrsla vinnuhóps menntamálaráðherra um fjárhag og rekstur Ríkisútvarpsins*, 2001.

McKinsey & Co. Survey: *Public Service Broadcasters Around the World*. BBC, 1999.

MIT 2002 - *Medien im Tagesablauf*. IP Deutschland Research & Kommunikation, 2002.

Nissen, S. Christian o.fl.: *Licens eller skat*. Rapport fra arbejdsgruppen om den fremtidige finansiering af DR og TV 2 (regionerne), janúar 2004.

Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation, CM 3284, Article 3. London, HMSO 1996.

The European Licence Fee Website, 2004.

Viðbending: *I breyttu samfélagi*. 14. tölublað, 22. árgangur. Heimur, 2004.

Porsteinn Þorsteinsson: *RÚV – hlutverk, stada og rekstur*. Viðskiptablaðið 15. apríl 2004.

Auk þess tölulegar upplýsingar frá Ríkisskattstjóra og Hagstofunni í apríl og maí 2004.

14

14. Viðaukar

Vegin afnot earnsvara
heilu gjaldi
Sumir eru einungis með
svart/hvitt tæki eða
hljóðvarp og greiða
samkvæmt því lægra
gjald
Aðrir eru á undanþágum
sbr. elli- og
örorkulífeyrisþegar

1. Yfirlit yfir afnot (RÚV)

Tegund afnota	lok mars 2004	hlutfall	vegið	hlutfall
Almenn notkun	67.375	56,9%	66.204	74,8%
Bátar og skip	274	0,2%	234	0,3%
Ellí- og örorkulífeyrisþegar 100% afsl.	891	0,8%	0	0,0%
Ellí- og örorkulífeyrisþegar 20% afsl.	23.664	20,0%	18.545	21,0%
Fyrirtæki	3.138	2,7%	2.125	2,4%
Fyrirtæki með undanþágutæki	1.271	1,1%	0	0,0%
Hótel og gistiús	120	0,1%	593	0,7%
Maki heimilisafnot	10.350	8,7%	0	0,0%
RÚV starfsmenn og slæm skilyrði	378	0,3%	37	0,0%
Stofnanir og fyrirtæki	643	0,5%	732	0,8%
Notandi erlendis	1.521	1,3%	0	0,0%
Vismenn á hælum	1.425	1,2%	0	0,0%
Gjaldfrí afnot	7.280	6,2%	0	0,0%
Samtals	118.330	100%	89.470	100,0%

2. Yfirlit yfir fasteignir skv. Landskrá fasteigna 31.12.2003 (FMR)

Eigendur að fasteignum utan jarða 31.12.2003:

Eignir einstaklinga	105.744
Eignir fyrirtækja/stofnana (lögaðila)	26.340
Eignir í sameign einst. og lögaðila	340
Eigendalausar eignir	11

Fjöldi eigenda að eign	fjöldi eigna	fjöldi eignarhluta í eigu sama einstaklings	fjöldi einstaklinga að eignarhlutum	fjöldi eignarhluta í eigu sama lögaðila	fjöldi lögaðila að eignarhlutum
1	90.031	1	106.174	1	4.426
2	40.030	2	16.238	2	1.222
3	1.264	3	2.835	3	459
4	559	4	679	4	249
5	237	5	200	5	152
6	107	6	74	6	93
7	57	7	20	7	67
8	57	8	13	8	41
9	36	9	15	9	32
10	21	10	10	10	25
11	3			11	22
12	8	12	2	12	19
13	2	13	1	13	16
14	2	14	3	14	8
15	1			15	8
17	1			16	11
18	1	17	2	17	6
19	1	18	2	18	6
21	1			19	11
22	1			20-1456	161
23	1				
28	2				
31	1				
Samtals	132.424	Einstaklingar alls	126.238	Lögaðila alls	7.034

Fasteignir samkvæmt Landskrá fastelgna 31.12.2003

Tegund	fjöldi eigna	fasteignamat þús.kr.	brunabótamat þús. kr.
Sérbyli	41.292	573.293.422	749.038.319
Fjöbyli	62.147	632.641.891	669.784.559
Bílskúrar	1.523	3.682.206	5.322.023
Sumarbústaðir	8.459	29.610.782	47.347.126
Verstánir og skrifstofur	5.249	141.958.818	206.814.436
Iónaður	5.052	96.496.531	157.058.655
Vöngueymskur	993	24.039.553	33.255.689
Gripahús/skúrar	644	5.827.774	9.025.705
Sérhætt/annað	7.076	189.162.365	301.477.106
Samtals	132.435	1.696.713.342	2.179.123.618

Eignir utan jarða sem innihalda byggingar á byggingarstigi fulltekið eða teknar í notkun og með mati (húsmat 100.000 kr. eða meira). Fjöldi eigna er fjöldi fastanúmera

Eignir utan jarða í árslok:	fjöldi eigna	fasteignamat þús.kr.	brunabótamat þús. kr.
2003	132.435	1.696.713.342	2.179.123.618
2002	129.645	1.518.691.168	2.019.558.059
2001	127.322	1.406.690.872	1.829.495.343
2000	124.792	1.172.537.800	1.731.467.472
1999	122.496	1.023.332.331	1.618.925.478
1998	120.168	865.016.358	1.537.528.068
1997	117.540	801.811.598	1.454.279.869

Tegund	fjöldi jarða	fasteignamat þús.kr.	brunabótamat þús. kr.
Jarðir	5.067	22.841.939	92.547.224

Fjöldi jarða með byggingar á byggingarstigi fulltekið eða teknar í notkun og með húsmati 100.000 kr. eða meira

3. Grein eftir Friðrik Eysteinnsson, formann Samtaka auglýsenda um auglýsingar á RÚV

Á RÚV að hverfa af auglýsingamarkaði?

All nokkrar umræður hafa verið í fjölmiðlum undanfarnar vikur og mánuði um það hvort RÚV (útvarp og sjónvarp) ætti að hverfa af auglýsingamarkaði. Í því sem hér fer á eftir verður leitast við að svara þeirri spurningu út frá sjónarhóli auglýsenda og almennings. Gengið er útfra því að RÚV verði áfram öflugur fjölmiðill með mikið aðdráttarafl fyrir áhorfendur og hlustendur. Ekki verður tekin afstaða til þess hvert rekstrarform RÚV eigi að vera og ekki gert ráð fyrir því að dagskrá einkareknu miðlanna myndi batna það mikið í kjölfar brotthvarfs RÚV af auglýsingamarkaði að verulegar breytingar yrðu á áhottli/hlustun einstakra miðla miðað við það sem nú er.

Segja má að auglýsingar hafi tverns konar hagrænan tilgang. Í fyrsta lagi, þá hafa þær það hlutverk að sjá neytendum fyrir upplýsingum sem auðvelda þeim að taka neyslutengdar ákvarðanir. Neytendur fá upplýsingar um eiginleika vöru eða þjónustu, verð hennar og breytingar á því. Þessar upplýsingar gera neytandanum kleift að fullnægja þörfum sínum betur og /eða ódýrar en áður. Í öðru lagi geta auglýsendur aukið verðmæti vöru eða þjónustu, með því að tengja jákvæða

huglæga þætti við vörumerki sitt í gegnum ímyndarauglýsingar. Varan eða þjónustan uppfyllir þá fleiri þarfir en áður. Brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði myndi því almennt séð skerða möguleika auglýsenda/neytenda á því að uppfylla þarfir sínar og/eða yki kostnað þeirra við það.

Áhrif brotthvarfs RÚV fyrir auglýsendur eru í meginatriðum af tvennum toga. Í fyrsta lagi minnkar aðgengi auglýsenda að neytendum. RÚV hefur langmesta vikulega dekkun sjónvarpsmiðlanna. Svo dæmi sé tekið þá horfa 16.900 manns á aldrinum 12-80 ára eingöngu á RÚV og 7.400 á aldrinum 20-49 ára (Gallup, marz 2001). Samsvarandi tölur fyrir Stöð 2 eru 2.300 og 900 og SkjáEinn 1.200 og 800. Þetta þýðir að erfiðara yrði fyrir auglýsendur að nálgast markhópa sína ef RÚV nyti ekki við.

Í öðru lagi myndi brotthvarf RÚV þýða að mun dýrara yrði fyrir auglýsendur að ná til markhópa sinna, að óbreyttum verðlistum einkareknu stöðvanna. Þetta er best útskýrt með dæmi. Markhópurinn er 20-49 ára, allt landið. Birt er á RÚV, Stöð 2 og SkjáEinum í vikutíma. Stefni er að 55% dekkun og tíðninni 1+. Auglýsingaáreitið (e. TRP) verður 72 og kostnaðurinn liðlega kr. 106.000 (miðað við sama afslátt frá verðlista á öllum stöðvunum). Ef RÚV er fellt út úr birtingaáætluninni en sömu dekkun haldið eykst tíðnin (fer úr 1.3 í 1.5) og þar með auglýsingaáreitið (fer úr 72 í 83 sem gera 15% aukningu). Mestu áhrifin verða þó á birtingakostnaðinn sem fer í kr. 140.000. Þetta samsvarar um 32% hækkun! Ofangreindir útreikningar miðast við óbreytta verðlista (og afsláttarkjör) einkareknu ljósvakamiðlanna en gera má ráð fyrir því að verðlistar þeirra hækki ef RÚV hyrfi af auglýsingamarkaði vegna meiri spurnar eftir auglýsingatímum þeirra.

Áhrif brotthvarfs RÚV fyrir almenning yrðu þrenns konar. Í fyrsta lagi myndu afnotagjöld RÚV hækka um 30% miðað við óbreyttar rekstrarforsendur þ.e. ef bæta ætti RÚV upp tapaðar auglýsingatekjur. Að sjálfsögðu fer endanlegur kostnaðarauki síðan eftir því hversu takmarkað endurskodað hlutverk RÚV verður. Í öðru lagi yrði eins og fyrr var getið mun erfiðara fyrir almenning að afla sér upplýsinga um vörur og þjónustu og þar með erfiðara og/eða dýrara fyrir hann að fullnægja þörfum sínum. Í þriðja lagi myndi verð á vöru og þjónustu hækka vegna þess að auglýsendur þyrftu að leita dýrari/óhagkvæmari leiða til að koma upplýsingum um vörur sínar eða þjónustu á framfæri og auka verðmæti þeirra með ímyndarauglýsingum.

Í ljósi þess sem sagt hefur verið hér að ofan ætti engum að koma á óvart að auglýsendur vilja að RÚV verði áfram á auglýsingamarkaði. Það sama ætti að gilda um almenning.

*Höfundur: Friðrik Eysteinnsson,
Rekstrarhagfræðingur, formaður Samtaka auglýsenda
og framkvæmdastjóri markaðs- og sölusviðs Vífilfells hf.*

Greinin var birt í Morgunblaðinu 19. desember 2002.

4. Yfirlit yfir þróun afnota-, auglýsinga- og kostunartekna RÚV tímabilið 1989-2003

Þróun eftirlitarinna tekna hjá Ríkisútvarpinu tímabilið 1989 - 2003

Núvirði reiknað út frá launavísifölu

Ár	afnotagjöld	núvirði	auglýsingar	kostun	auglýsingar + kostun	núvirði augl.+kostun	samtals núvirði
1989	1.186.068.132	2.536.312.509	407.533.661	0	407.533.661	871.478.370	3.407.790.879
1990	1.298.844.406	2.606.340.565	508.072.517	0	508.072.517	1.019.529.364	3.625.869.929
1991	1.427.080.923	2.691.130.692	590.235.234	5.812.629	596.047.863	1.124.002.621	3.815.133.313
1992	1.462.960.598	2.697.578.455	526.251.690	14.620.731	540.872.421	997.324.051	3.694.902.506
1993	1.547.353.967	2.827.235.072	473.578.263	12.797.324	486.375.587	888.677.153	3.715.912.225
1994	1.557.663.466	2.805.656.916	523.693.141	25.047.316	548.740.457	988.389.014	3.794.045.930
1995	1.550.215.295	2.634.710.057	594.325.108	33.774.356	628.099.464	1.067.503.320	3.702.213.377
1996	1.529.167.555	2.478.341.498	632.386.593	33.267.305	665.653.898	1.078.833.823	3.557.175.321
1997	1.621.891.859	2.432.333.155	689.956.094	41.611.109	731.567.203	1.097.123.186	3.529.456.341
1998	1.615.499.994	2.246.598.376	731.868.306	45.743.914	777.612.220	1.081.388.027	3.327.986.403
1999	1.767.020.211	2.314.412.342	753.614.198	50.501.682	804.115.880	1.053.216.995	3.367.629.337
2000	1.819.217.036	2.214.299.524	799.054.398	65.040.017	864.094.415	1.051.751.283	3.266.050.807
2001	1.985.281.509	2.204.851.814	734.644.446	66.206.480	800.850.926	889.424.300	3.094.276.114
2002	2.166.343.575	2.282.854.401	730.328.179	95.066.849	825.395.028	869.786.628	3.152.641.029
2003	2.123.293.616	2.123.293.616	753.960.368	97.566.889	851.527.257	851.527.257	2.974.820.873