

20.12.06

Alþingi
Erindi nr. P 133/682
komudagur 20.12.2006

Af hverju ætti RÚV ekki að vera á auglýsingamarkaði?

Að mínu mati hníga þung rök að því að RÚV ætti ekki að vera á auglýsingamarkaði, eða að minsta kosti að lúta takmörkunum varðandi tekjuöflun á einkamarkaði. Þau snúa bæði að markaðslegum ástæðum eða samkeppnisrökum og líka að þáttum sem varða tilvist ríkisútvarpsins og þeim markmiðum sem hljóta að búa að baki því að vera yfirleitt að reka sérstakan ríkisfjölmiðil á kostnað skattgreiðenda.

Samkeppnisrök:

Það þekkjja þeir sem reynt hafa að það getur verið erfitt að keppa á samkeppnismarkaði við opinberan aðila sem getur notað skattfé til að niðurgreiða þá vöru eða þjónustu sem hann býður í samkeppni við aðra. Það eðlilegasta er auðvitað að hið opinbera dragi sig út úr slíkri starfsemi, eða a.m.k. að fullur aðskilnaður sé á milli þeirrar starfsemi sem kostuð er af almannafé og þeirrar sem er á samkeppnismarkaði. Ef kosta á þjónustu sem margir geta sinnt, af opinberu fé, er eðlilegast að skilgreina markmiðin sem á að ná, og bjóða síðan út. Þetta gæti vel átt við um útvarpið. Ef stjórnvöld hafa markmið um að verja skattfé til að auka framleiðslu menningarefnis, eða styrkja dreifingu efnisins, er þeim í lófa lagið að bjóða slíkt út. Í dag myndi fáum detta í hug að stofna nýja ríkisstofnun til að leysa framkvæmdahlíðina, ekki frekar en til að leggja þjóðvegina sem ríkið vill að lagðir séu.

Það sem hér er sérstaklega til umræðu er fjármögnun RÚV á auglýsingamarkaði jafnframt því sem það njóti áfram ríkisstyrkja.

Skýr afstaða Samkeppniseftirlits

Ég vil hér byrja á að vitna í umsögn Samkeppniseftirlitsins um RÚV frumvarpið:

“Af frumvarpinu leiðir að RÚV mun keppa við einkafyrirtæki í útvarpsrekstri á mörkuðum fyrir birtingu auglýsinga í hljóðvarpi og sjónvarpi. Einnig mun Ríkisútvarpið keppa við einkafyrirtæki um auglýsingar í formi kostunar.

Vinsælt dagskrárefni er lykillinn að velgengni á mörkuðum fyrir sölu á auglýsingum í ljósvakamiðlum. Slíkt efni stuðlar að áhorfi eða hlustun og gerir viðkomandi útvarpsstöð að eftirsóknarverðum miðli fyrir auglýsingar. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að RÚV muni geta nýtt umrædda ríkisaðstoð til framleiðslu eða kaupa á m.a. vinsælu dagskrárefni. Það skapar eða eykur áhorf og hlustun hjá RÚV og styrkir þar með stöðu félagsins á markaði fyrir auglýsingar. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að umrædd samkeppnisstarfsemi RÚV á sviði auglýsinga verður niðurgreidd með þeirri ríkisaðstoð sem félagið mun njóta. Einkareknar útvarpsstöðvar hafa hins vegar einungis auglýsingatekjur og/eða áskriftartekjur til þess að afla sér dagskrárefnis. Að mati Samkeppniseftirlitsins raskar þetta fyrirkomulag samkeppni á viðkomandi auglýsingamörkuðum.” Undir þetta skýra álit er heilshugar tekið hér.

Að mati ESA fær slíkt efnahagslegt forskot sem RÚV nýtur, ekki staðist í samkeppni skv. 61. gr. EES samningsins, nema að uppfylltum fjórum skilyrðum:

1. Að vel skilgreind skylda hvíli á viðtakanda ríkisstyrks til að láta í té opinbera þjónustu.
2. Að forsendur fyrir útreikningi og ákvörðun ríkisstyrks hafi verið skilgreindar fyrir fram með hlutlægum og gagnsægjum hætti.
3. Að ríkisstyrkur fari ekki fram úr nauðsynlegum kostnaði við að láta í té hina opinberu þjónustu, að öllu leyti eða hluta, að teknu tilliti til tekna og sanngjarnrar framlegðar af rekstri þjónustunnar.
4. Að þegar aðili sé valinn til að veita opinbera þjónustu án undangengins útboðs þurfi upphæð ríkisstyrks að hafa verið ákveðin á grundvelli reiknilfkans um kostnað dæmigerðs, vel rekens fyrirtækis, með nægilegan styrk, af því að veita hina opinberu þjónustu, að teknu tilliti til sanngjarnrar arðsemiskröfu.

Augljóst er að RÚV frumvarpið uppfyllir ekki þessar kröfur. Hvar eru upplýsingarnar um að ríkisstyrkurinn dugi bara til að framleiða það sem hið opinbera óskaði sérstaklega eftir, væntanlega af því að varan yrði ekki framleidd annars? Og hvar er reiknilfkanið sem lagt var til grundvallar ákvörðun fjárhæða?

Landslagið mun breytast

Það blasir við að þær í raun jákvæðu breytingar fyrir RÚV, sem geta hlotist af fyrirliggjandi frumvarpi, eins og aukin skilvirkni í rekstri, hagræðing og aflétting á þunglamalegum byrðum, skeykir samkeppnisskilyrðin enn frekar að óbreyttu. RÚV frumvarpið felur auðvitað í sér breytingar sem gera RÚV að snarpari keppinauti á markaði (annars væru menn varla að þessu). Og þótt veröldin sé ekki bara svart hvít, hlýtur maður að spyrja sig hversu langt er hægt að ganga í því að ríkisstyrkt RÚV búi í rekstrarformi og skyldum og heimildum til sjálfstæðrar tekjuöflunar, að öllu leyti við sömu skilyrði og einkafyrirtæki. Hvenær verður það of brýnt brot á jafnræðisreglu?

Það er misskilningur ef menn halda að nýtt RÚV frumvarp breyti engu í samkeppnislegu tilliti og það er klárt að þær breytingar munu breyta landslaginu á markaðnum, fjölbreytni í efnisframboði og fjöldi fyrirtækja mun minnka. 365 hefur bent á að ef RÚV getur jafnframt fjárhagslegum yfirburðum til "almannaþjónustu" (fréttamiðlun og metnaðarfull innlend dagskrárgerð), fylgt eftir yfirboðum í íþróttæfni og afþreyingu með fleiri auglýsingum og kostun á fleiri rásum til að koma efninu frá sér, þá er aðeins rökrétt að álykta að einkastöðvar verði að skera niður í sinni almannaþjónustu og einbeita sér að því sem hefur betur fyrir kostnaði.

Það er ekkert hald í skilgreiningum RÚV frumvarps um almannaþjónustu annars vegar og samkeppnisstarfsemi hins vegar. Þess vegna er afdráttarlaus takmörkun á viðbótartekjuöflun þessa ríkishlutafélags, algerlega nauðsynleg breyting á því frumvarpi sem liggur fyrir Alþingi. Útvarpsstjóri hefur lýst því yfir að ótti einkafyrirtækja við RÚV frumvarp sé tilefnislaus. Ekki standi til að auka sókn RÚV á auglýsingamarkaðinn, þrátt fyrir breytingar. Það ætti því að vera útgjaldalítið að setja a.m.k. kosti þak á magn auglýsinga hjá RÚV, sem miði við reynslu síðustu ára. Ég fullyrði að það yrði stórt skrf til að auka sátt um fyrirhugaðar breytingar.

Tilvistarrök

Rökin fyrir því að hafa ríkisfjölmiðil yfir höfuð hljóta að vera að hann sé að sinna hlutum sem markaðurinn sinnir ekki, þótt ég sé persónulega sannfærður um að aðrar leiðir séu mun árangrífari til að efla íslenskar listir og menningu heldur en ríkisforsjá.

Hin hliðin á umfjöllunarefninu hér er hins vegar sú, að sókn RÚV í auglýsingamarkaðinn knýr RÚV til að halda sig á vinsældaslóðum, vera með vinsælasta efnið á markaðnum, sem allir vilja vera með, því þar eru auglýsinga- og kostunarpeningarnir. Sú staða gæti alveg komið upp að í raun væri halli á þátttöku RÚV á auglýsingamarkaðnum, sem RÚV niðurgreiddi af ríkisstyrknum til að gera sig til fyrir auglýsingamarkaðinn. RÚV væri þá að borga meira fyrir vinsælasta efnið, en það fengi inn í auglýsingum.

Það er því í raun fólgin ákveðin þversögn í því að svokallað ríkisrekið menningarútvarp sé yfir höfuð á auglýsingamarkaði. Það er enda ekki raunin hjá opinberu stöðvunum í Bretlandi og á Norðurlöndum og víðast hvar í öðrum nágrannalöndum eru skýrar takmarkanir.

Það væri örugglega skynsamlegt að hugsa þetta aðeins betur.

Ari Edwald