

Umsögn Árvakurs hf. um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ákvæðum fjölmiðlalaga er varða stuðning til einkarekinna fjölmiðla (framlengingu gildistíma og endurskoðun einstakra ákvæða)

Almennt um frumvarpsdrögin

Þann 11. október 2022, uppfært 19. október 2022, birti menningar- og viðskiptaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að frumvarpi til laga um breytingu á ákvæðum fjölmiðlalaga er varða stuðning til einkarekinna fjölmiðla (framlengingu gildistíma og endurskoðun einstakra ákvæða). Í þessari umsögn verður gerð grein fyrir sjónarmiðum Árvakurs hf., útgefanda Morgunblaðsins, mbl.is og K100. Í umsögninni er gengið út frá texta frumvarpsins eins og það er í samráðsgáttinni en ekki samanburðarskjalsins sem á að sýna ákvæði laganna fyrir og eftir breytingu, þar sem nokkurt ósamræmi er þarna á milli.

Í umræddu frumvarpi er að finna breytingar sem snúa fyrst og fremst að því að framlengja núverandi stuðningskerfi einkarekinna fjölmiðla, auk lítilsháttar útfærslubreytinga. Um þetta verður fjallað hér á eftir auk þess sem vikið verður almennt að styrkjakerfi hér á landi og erlendis vegna þess sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu. Um álit á stuðningi almennt og útfærslu hans samkvæmt frumvarpinu vísast einnig til umsagnar Árvakurs, dags. 15. febrúar 2019, um fyrra stuðningsfrumvarp.

Athugasemdir við einstök ákvæði

Í 3. gr. frv. er kveðið á um að umsóknarfrestur um styrk verði til 1. október hvort ár, þ.e. 2023 og 2024, í stað 1. ágúst. Í greinargerð segir að þetta sé gert vegna þess að gerðar hafi verið athugasemdir við umsóknarferlið og að fresturinn samkvæmt gildandi lögum sé um mitt sumar sem þyki óheppilegur tími með tilliti til sumarleyfa. Fyrir fjölmiðla væri æskilegt að færa þessa dagsetningu frekar fram en aftur á árið enda yrði styrkurinn þá greiddur út fyrir sumarið. Sumarið er almennt þyngsti tíminn í rekstri fjölmiðla, í það minnsta þeirra fjölmiðla sem halda úti myndarlegri umfjöllun allt árið og þurfa því að bæta við sig töluverðum fjölda starfsmanna yfir sumartímann. Þá dregur almennt úr auglýsingatekjum yfir sumarið.

Í 3. gr. frv. er einnig kveðið á um að úthlutunarnefnd geti aflað álits sérfróðra aðila um hvort skilyrði um rekstrarstuðning séu uppfyllt. Kostnaður við úthlutunarnefnd er dreginn frá þeirri fjárhæð sem fjölmiðlum er til úthlutunar. Í frv. er gert ráð fyrir að nefndarmenn í úthlutunarnefnd hafi sérþekkingu á fjölmiðlamálum, reynslu eða menntun sem nýtist á þessu sviði og ætla má að það nægi til að taka afstöðu til umsókna fjölmiðlanna um rekstrarstyrk. Hætt er við að verði kostnaður við úthlutunina aukinn með því að kalla til frekari sérfræðinga verði minna til skiptanna fyrir einkareknu fjölmiðlana, sem tæpast samræmist markmiðum stjórnvalda. Þá er ástæða til að nefna að þetta ákvæði í frumvarpinu er í raun áminning um að úthlutunarreglurnar eru of flóknar og umsóknarferlið allt sömuleiðis. Þetta veldur óþörfum kostnaði, ekki aðeins hjá úthlutunarnefndinni heldur einnig hjá fjölmiðlunum sjálfum. Full ástæða er til að einfalda reglurnar og um leið að einfalda umsóknina, enda er í umsókninni krafist ýmissa upplýsinga og gagna sem hafa ekkert með afstöðu til rekstrarstuðningsins að gera.

Í 4. gr. frv. segir að styrkþegi skuli skila „greinargerð til úthlutunarnefndar um ráðstöfun styrkfjár eigi síðar en sex mánuðum eftir úthlutun styrks.“ Ennfremur segir þar að slík greinargerð sé forsenda fyrir áframhaldandi

rekstrarstuðningi. Þó að þetta sé nýtt ákvæði í lögnum þá er slíkrar greinargerðar þegar krafist vegna rekstrarstuðningsins sem veittur hefur verið. Augljóst er að þetta ákvæði og slík greinargerð er óþarfi enda er styrkurinn veittur á grundvelli fyrirbyggjandi kostnaðar sem þegar hefur fallið til. Full ástæða er til að hætta að krefjast þessarar óþörfu greinargerðar í stað þess að festa hana í lög.

Í 7. gr. frv. er gert ráð fyrir að löginn gildi í tvö ár og falli úr gildi 1. janúar 2025. Með þessum skamma gildistíma er viðhaldið þeirri óvissu sem verið hefur á undanförmum árum í stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla. Þetta er óheppilegt fyrir rekstur þessara miðla enda dregur þetta úr fyrirsjáanleika sem er mikilvægur í öllum rekstri. Þá er þetta sérstaklega óheppilegt þegar um er að ræða ríkisstuðning við einkarekna fjölmiðla því að með skömmum gildistíma eru þessi mál til stöðugrar umfjöllunar sem getur sett frjálsa fjölmiðla í óheppilega stöðu gagnvart stjórnvöldum, en hafa verður í huga að meðal mikilvægra hlutverka frjálsra fjölmiðla er að veita stjórnvöldum aðhald.

Aðrar athugasemdir

Í greinargerð með frumvarpinu er mjög vísað til þess hvemig stuðningi við einkarekna fjölmiðla er háttað á hinum Norðurlöndunum og þróunarinnar þar. Í greinargerðinni segir meðal annars að tilefni stuðnings við einkarekna fjölmiðla megi rekja til þeirra breytinga sem orðið hafi undanfarin ár á fjölmiðlamarkaði, einkum vegna tilkomu samfélagsmiðla og svokallaðra tæknirisa. Þetta er að hluta til rétt. Stuðningurinn sem tekinn hefur verið upp hér á landi hófst í kjölfar þessara breytinga en víða erlendis hafa einkareknir fjölmiðlar um langt skeið notið að minnsta kosti óbeins stuðnings hins opinbera, ólíkt því sem hér hefur tíðkast.

Almennt má segja að munur sé á útfærslu stuðnings hér á landi samanborið við önnur lönd, en hér vísast einkum til Danmerkur. Þannig er ljóst stuðningur þar er einkum ætlaður prentmiðlum enda er ljóst að það útgáfuform á hvað mest undir högg að sækja. Er mjög bagalegt að íslensk stjórnvöld hagi ekki málum með sama hætti eins og nánar verður hér gerð grein fyrir.

Víða greiða fjölmiðlar til dæmis mjög lágan eða engan virðisaukaskatt. Í frumvarpinu um lög um fjölmiðlastuðning sem lagt var fyrir danska þingið árið 2013 kemur til dæmis fram að dagblöð og svipaðar útgáfur hafi frá því að virðisaukaskatturinn var tekinn upp árið 1967 verið undanþegin þeim skatti og þar með notið óbeins stuðnings. Hér á landi hefur þetta ekki tíðkast þó að þetta sé algeng og skilvirk leið til að styðja við þá fjölmiðla sem neytendur velja sér.

Margvíslegir beinir styrkir, auk beinna styrkja vegna ritstjórna, hafa þekkt erlendis um langt skeið. Dreifingarstyrkir til dagblaða hafa til dæmis tíðkast í Danmörku og Noregi og geta þar verið umtalsverðir. Hér á landi hafa engir slíkir styrkir verið til, en Íslandspóstur veitti áður fyrr afslætti sem dagblöð gátu nýtt sér í dreifðum byggðum. Sá möguleiki er ekki fyrir hendi lengur eftir breytingar sem gerðar voru á gjaldskrá Íslandspósts fyrir nokkrum árum.

Þá er það víðast hvar svo að ríkisfjölmiðlar eftirláta frjálsum fjölmiðlum auglýsingamarkaðinn, enda vafasamt að ríkið keppi við einkaaðila á þeim markaði með allt það forskot sem ríkisfjölmiðillinn hefur. Hér á landi tíðkast það hins vegar að Ríkisútvarpið er afar umsvifamikilið á auglýsingamarkaði og beitir sér þar óhikað í samkeppninni þrátt fyrir forskotið sem felst í ríkisframlaginu.

Ennfremur má minna á að þó að færa megi rök fyrir því að réttara sé að bera íslenska markaðinn saman við markaði Norðurlandanna en við enn stærri markaði þá er það svo að mögulegir notendur íslenskra fjölmiðla eru rétt um þrjú hundruð þúsund en milljónir á hinum Norðurlöndunum. Það er því ólíku saman að jafna þegar fjölmiðlar hér og á hinum Norðurlöndunum eru bornir saman enda er kostnaður við fjölmiðlun að töluverðu leyti óháður stærð markaðarins. Þetta er vísbending um að náttúrulegar aðstæður íslenskra einkarekinna miðla eru mun erfiðari en sambærilegra miðla á hinum Norðurlöndunum og mikilvægt að hafa þetta í huga í öllum samanburði. Þetta ætti að fela í sér að ríkisvaldið hér á landi legði sig enn frekar fram en á hinum Norðurlöndunum við að skapa hagfelldar aðstæður fyrir rekstur einkarekinna miðla, en því er öfugt farið. Í þessu sambandi má nefna að ekki er

minnst á Ríkisútvarpið í umfjöllun um markaðsaðstæður fjölmiðla í greinargerðinni með þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umfjöllunar og sætir það nokkurri undrun í ljósi umfangs þess miðils á markaðnum og áhrifa hans á aðra miðla.

Í greinargerð frumvarpsins segir að í Danmörku, Noregi og Svíþjóð sé unnið að umfangsmiklum breytingum á stuðningi við einkarekna fjölmiðla og þetta er gefið sem ástæða þess að gildistími íslensku laganna verði aðeins tvö ár. Þetta er sérkennilegt enda hefur Ísland ekki fylgt þessum löndum hingað til um fyrirkomulag slíks stuðnings, hvorki beins né óbeins, og varla ástæða til að slá aðgerðum í þessum efnum á frest af þeim sökum. Einnig segir í greinargerðinni að í „þessum löndum virðist þróunin vera sú að auka fjármagn til úthlutunar en lækka þak einstakra styrkja,“ en tekið fram að þegar greinargerðin sé rituð hafi drög að frumvörpum í þessum löndum ekki verið birt.

Í Danmörku var uppfært frv. sem felur meðal annars í sér breytingu á lögum um fjölmiðlastuðning birt í dönsku samráðsgáttinni hinn 12. ágúst síðastliðinn. Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að þak til einstakra fjölmiðla verði lækkað eins og nefnt er í íslensku greinargerðinni, en við það lækkar þakið nú aðeins niður í um 250 milljónir íslenskra króna (12,5 mDKK) úr um 350 milljónum íslenskra króna (17,5 mDKK). Þetta er langur vegur frá því þaki sem lögfest hefur verið hér á landi og reyndist við síðustu úthlutun vera 67 milljónir íslenskra króna.

Danska þakið er þó ekki útfært með sama hætti og það íslenska, það er flóknara og er í raun margfalt hærra en það íslenska og verður það áfram miðað við dönsku frumvarpsdrögin. Þetta stafar af því að sami útgefandi getur fengið stuðning fyrir marga miðla sem hver um sig getur farið upp í þakið sem nefnt er hér að ofan. Sem dæmi má nefna að Berlingske Media fékk við síðustu úthlutun styrki fyrir fjóra fjölmiðla, þar með talið fyrir Berlingske Tidende, 17,5 mDKK, og fyrir B.T., 17,5 mDKK. Samtals fékk útgefandinn Berlingske Media 48 mDKK í styrk, um 900 milljónir íslenskra króna, og útgefendurnir JP/Politikens Hus og Jysk Fynske Medier fengu báðir töluvert hærri styrki, eða yfir einn milljarð íslenskra króna. Þakið sem danska frumvarpið gerir ráð fyrir að setja á einstaka útgefendur hljóðar upp á 90 mDKK, eða vel yfir 1,7 milljarða íslenskra króna, en nú er ekkert slíkt þak í Danmörku. Íslenska 67 milljóna króna þakið samkvæmt síðustu úthlutun er innan við 4% af danska þakinu eins og fyrirhugað er að það verði með nýju lögnum.

Í dönsku lögnum, og það er óbreytt í nýja danska frumvarpinu, er rekstrarstuðningur að hámarki 35% af kostnaði ritstjórna. Hér á landi skal rekstrarstuðningurinn lögum samkvæmt að hámarki vera 25% af stuðningshæfum rekstrarkostnaði, en einstakir umsækjendur geta þó ekki fengið meira en 25% af heildarfjárveitingunni, en þó í raun af heildarfjárveitingunni að frádregnum kostnaði við úthlutunina. Þetta hefur orðið til þess, sérstaklega eftir að úthlutunarnefndin breytti aðferð sinni við útreikning styrksins við síðustu lagabreytingu, að hámarksstyrkurinn hér á landi er jafn lágur og raun ber vitni.

Eins og sjá má af þeim dæmum sem hér hafa verið nefnd hafa ólík viðhorf verið erlendis og hér á landi til stuðnings við einkarekna fjölmiðla. Þakið sem gjarnan er rætt um á þeim nótum hér á landi að það þurfi að vera sem lægst, er margfalt hærra erlendis, enda er stuðningnum ætla að styðja við þá fjölmiðla sem reka ritstjórnir sem hafa burði til að sinna almennri umfjöllun og veita fullburða fréttapjónustu. Það verður ekki gert með fáeinum blaðamönnum þó að þeir geti haldið uppi umfjöllun um einstök mál eða sinnt afmörkuðum sviðum. Sú hugmynd hér á landi að hafa þakið lágt hefur einnig orðið til þess að stuðningur á hvern starfsmann er afar ólíkur á milli miðla. Þannig er stuðningur á starfsmann hjá Árvakri til að mynda rúmlega 0,5 milljónir króna en hjá smærri miðlum er hann gjarnan 1 ½ - 2 milljónir króna. Á þessu sést að reglurnar um þakið hér á landi skekkja verulega samkeppnisstöðuna á fjölmiðlamarkaði og mismuna í raun starfsmönnum fjölmiðla eftir því hvort þeir starfa á stórum eða litlum fjölmiðli.

Samantekt

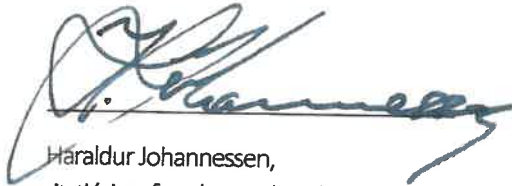
Fyrirliggjandi frumvarp breytir litlu fyrir einkarekna fjölmiðla frá því sem verið hefur, enda virðist ætlunin með því fremur að fresta því að taka á vanda fjölmiðla en að leysa hann. Verði frumvarpið að lögum er stuðningurinn þó framlengdur, sem ætla má að gagnist fjölmiðlunum, en mjög mismikið þó.

Verulegt áhyggiuefni er hvernig stjórnvöld og Alþingi hafa nálgast það að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Margt er hægt að gera til að bæta rekstrarumhverfið fyrir utan að veita beina styrki. Ríkið getur hætt að keppa við einkarekna fjölmiðla á auglýsingamarkaði, ríkið getur leyft auglýsingar áfengis, sem almenningur hvort eð er sér hvarvetna á netinu, og ríkið getur lagt sig fram um að jafna aðstöðu erlendra miðla sem notaðir eru hér á landi og innlendra miðla. Ekkert af fyrrgreindu getur talist stuðningur, miklu frekar að tryggja sanngjarnt rekstrarumhverfi.

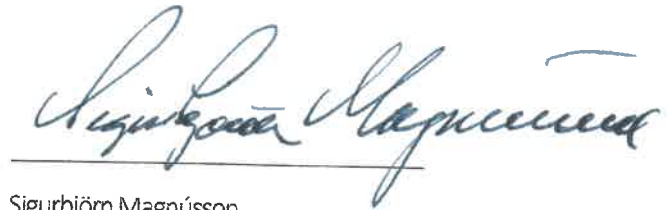
Ríkið getur veitt óbeinan stuðning eins og algengt er erlendis, svo sem með því að felja niður virðisaukaskatt af áskriftum prentmiðla og með því að afnema í heild eða hluta tryggingagjald hjá starfsmönnum fjölmiðla. Ef veita á beinan rekstrarstuðning þarf að horfa til þess að hann sé einfaldur, sanngjarn og nýtist til að styðja við raunverulega fjölmiðlun hér á landi en sé ekki svo rýr eða með svo lágu þaki að hann nýtist lítið eða skekki jafnvel samkeppnisstöðuna, eins og raunin er við núverandi fyrirkomulag.

Virðingarfyllt,

f.h. Árvakurs hf.



Haraldur Johannessen,
ritstjóri og framkvæmdastjóri



Sigurbjörn Magnússon,
formaður stjórnar