

Fimmtudagurinn 11. desember 1997 kl. 12:30

102. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 12/1997

**Kvörtun Brynju Benediktsdóttur, leikstjóra
vegna úthlutunar fjárveitinga til starfsemi atvinnuleikhópa**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 8. ágúst, frá Brynju Benediktsdóttur, leikstjóra og framkvæmdastjóra, þar sem hún kvartar yfir aðild fastráðinna starfsmanna Þjóðleikhússins (og væntanlega Leikfélags Reykjavíkur, Leikfélags Akureyrar o.fl.) að framkvæmdastjórn leiklistarráðs Íslands.

Í erindinu segir kvartandi m.a.: „Ég er sjálfstætt starfandi leikhúslistamaður sem þarf að sækja forsendur alls míns starfs til sjóða framkvæmdastjórnar Leiklistarráðs[sic]. Samhengið í verki sjálfstætt starfandi listamanns er komið undir því að hann njóti fulls jafnræðis í fjárveitingum.“

Ennfremur segir:

„Átta punktar og eftirskrift varðandi aðild Þjóðleikhússtjóra og annarra starfsmanna atvinnuleikhúsa að framkvæmdastjórn Leiklistarráðs Íslands.

1. Leikhúsmarkaðurinn er undirseldur mjög harðri samkeppni.
2. Sérstaða leikhúsmarkaðarins er einkum fólgin í því að opinberir styrkir eru skilyrði þess að framboð (leiksýning) verði til.
3. Á þessum markaði hafa þrjár stofnanir; Þjóðleikhúsið, Leikfélag Akureyrar og Leikfélag Reykjavíkur þá sérstöðu, að eiga vísan aðgang að árlegum opinberum fjárveitingum til leiksýninga (framboðs).
4. Aðrir, sem bjóða vilja leiksýningar inn á þennan markað þurfa að sækja um fjárveitingar úr sjóði, sem framkvæmdastjórn Leiklistarráðs nánast deilir út. Þau fyrirtæki sem ekki fá stuðning þaðan geta einfaldlega ekki

verið með í samkeppninni um áhorfendur. Styrkirinir sem framkvæmdastjórn Leiklistarráðs þannig leggur á ráðin með (sbr. rg. nr. 786/1982 eru **forsenda** allrar samkeppni annarra fyrirtækja við forréttindaleikhúsin þrjú (Þjóðleikhúsið, L.A. og L.R.).

5. Seta í framkvæmdastjórn Leiklistarráðs gefur því í hæsta máta **virki yfirráð** yfir ákvörðunum, sem varða samkeppnismöguleika umsækjenda (sbr. 4. gr. laga nr. 8/1993 og 3. tl. 1. gr. regla um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994).
6. Seta í framkvæmdastjórn Leiklistarráðs gefur einnig færi á því að **kynna sér atvinnuleyndarmál** einstakra umsækjenda svo sem leikritaval, ráðningu lykilpersóna í verkefni og fyrirhugaða markaðssetningu (sbr. 27. gr. 1. nr. 8/1993 og fyrrn. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 672/1994).
7. Af þessu má vera ljóst að seta starfsmanna forréttindaleikhúsanna þriggja, sem daglega eiga í harðri samkeppni við umsækjendurna (önnur leikhús í landinu), í framkvæmdastjórn Leiklistarráðs er óæskileg, ef ekki háskaleg.
8. Vilji menn hafa eðlilega samkeppni í heiðri á þessum markaði ber að útiloka öll hagsmunatengsl milli framkvæmdastjórnar Leiklistarráðs og forréttindaleikhúsanna, svo hafið sé yfir minnsta vafa. Starfsmenn Þjóðleikhússins, Leikfélags Akureyrar og Leikfélags Reykjavíkur ættu því að teljast vanhæfir til setu í framkvæmdastjórn Leiklistarráðs.* Hið sama á vitaskuld að gilda um starfsfólk fyrirtækja, sem um stuðning sækja skv. 1. gr. rg. nr. 786/1982 hverju sinni.

*Því ákvarðandi aðild að úthlutun fyrrgreindra styrkja (sbr. 4. gr. rg. nr. 786/1982) er í eðli sínu stjórnvaldsaðgerð og getur þar af leiðandi ekki verið í höndum svo hagsmunatengdra aðila. Þetta þýðir í raun að bæði starfsmenn og fulltrúar áðurnefndra stofnana (sem eiga samkv. 5. gr. 1. nr. 33/1977 aðild að Leiklistarráði) yrðu ekki kjörgengir til framkvæmdastjórnar. En í framhaldi af því rís ófrávíkjanlega sú jafnræðisspurning hvort það sama ætti þá ekki líka að gilda um fulltrúa annarra hagsmunaaðila í ráðinu (sbr. upptalningu í 5. gr. 1. nr. 33/1977).

Best væri e.t.v. að fela sérlega kosinni nefnd hlutlausra einstaklinga þau verkefni framkvæmdastjórnar Leiklistarráðs sem lúta að úthlutun styrkjanna. “

Erindinu fylgdu ljósrít af blaðagreinum rituðum af kvartanda og forsvarsmönnum leiklistarráðs vegna málsins. Formaður leiklistarráðs, sem er

leiklistarráðunautur Þjóðleikhússins segir m.a. í grein, sem birtist í Morgunblaðinu 30. apríl: „Varðandi hæfi mitt til að standa að tillögugerð um úthlutanir er eftirfarandi að segja: haustið 1995 óskaði ég sérstaklega eftir því við menningarskrifstofu menntamálaráðuneytisins að skorið yrði úr um það hvort starf mitt við Þjóðleikhúsið og vinna við títtnefnda tillögugerð stangaðist á við stjórnarsýslulög. Svarið var að svo væri ekki.“

Einnig segir að Bandalag sjálfstæðra atvinnuleikhúsa (Baal) hafi góðfúslega leyft að lögð væru fram með erindinu bréf send frá Baal í þessu samhengi. Í bréfi, dags. 2. desember 1996, til menntamálaráðuneytisins og framkvæmdastjórnar leiklistarráðs frá 21 atvinnuleikhúsi segir m.a.: „Við undirrituð, félagar í Bandalagi sjálfstæðra atvinnuleikhúsa (Baal), förum þess á leit við menntamálaráðuneytið að höfð verði til viðmiðunar eftirfarandi meginregla við úrvinnslu umsókna sjálfstæðra atvinnuleihúsa og hópa:

Að listrænir leiðtogar og stjórnendur atvinnuleikhúsa komi ekki að umsóknum sjálfstæðra atvinnuleikhúsa og hópa.

Þessi ósk er fram borin vegna þeirrar skoðunar okkar, að það sé óeðlilegt að listrænir leiðtogar og stjórnendur eins atvinnuleikhúss komi að verkefnavali samkeppnisaðila. Ennfremur viljum við leggja áherslu á þá hugmynd, að stjórn Leiklistarráðs og stjórn Baal komi sér saman um 3 manna fagråd eða úthlutunarnefnd sem vinni úr umsóknum og geri tillögur að úthlutun fyrir menntamálaráðuneytið hverju sinni.“

Í símbréfi til ráðherra dags. 14. júní 1997 segir stjórn Baal m.a.: „Baal hefur óskað eftir því að við umsagnir varðandi umsóknir sjálfstæðu leikhúsanna til Leiklistarráðs, verði sérstök úthlutunarnefnd starfandi hverju sinni. Ástæða þessa er sú að við teljum það ekki samræmast góðum starfsreglum að listrænir leiðtogar og stjórnendur eins leikhúss velji verkefni fyrir annað. Ennfremur finnst okkur sem í forsvari Baal eru, engin sanngirni í því að við getum ekki boðið okkur fram til starfa í framkvæmdastjórninni því við erum augljóslega vanhæf vegna umsókna okkar.

Afstaða ráðuneytisins er ljós, að framkvæmdastjórn ráðsins fjallar hverju sinni um umsóknir, burtséð frá hverjir sitja í henni. Baal er mjög umhugað um að um úthlutanir og meðferð umsókna ríki góð sátt. Eru einhverjar breytingar í aðsigi sem varða Leiklistarráð sem hefur áhrif á þessa starfshætti? Ef svo er ekki, er þá þessi afstaða ráðuneytisins breytanleg?

Í reglugerð við gildandi leiklistarlög er ákvæði (3. gr.) þar sem segir að Framkvæmdastjórn meti samkvæmt reglum sem ráðið setur, hvenær leiklistarstarfsemi fullnægi þeim skilyrðum að eðlilegt sé að hún verði skilgreind sem viðurkennd leiklistarstofnun og hljóti sérstaka fjárveitingu í fjárlögum. Er hægt að setja saman vinnureglur varðandi þetta mat og gera þetta ákvæði virkt og nothæft?“

II. Málsmeðferð

1.

Erindið var sent menntamálaráðuneytinu til umsagnar með bréfi, dags. 18. ágúst. Einnig var óskað eftir upplýsingum um þær reglur sem gilda við mat framkvæmdastjórnar leiklistarráðs á því hvenær leiklistarstarfsemi fullnægi þeim skilyrðum að eðlilegt sé að hún verði skilgreind sem viðurkennd leiklistarstofnun og hljóti sérstaka fjárveitingu í fjárlögum, sbr. 3. gr. reglugerðar við leiklistarlög, nr. 786/1982. Ennfremur var óskað eftir upplýsingum um þær reglur sem framkvæmdastjórn leiklistarráðs vinnur samkvæmt við gerð tillagna til menntamálaráðuneytisins um fjárveitingar, skv. 4. gr. reglugerðar við leiklistarlög.

Erindið var einnig sent til leiklistarráðs og Þjóðleikhússins og þessum aðilum gefið tækifæri til þess að koma á framfæri athugasemdum.

2.

Athugasemdir bárust frá þjóðleikhússtjóra, dags. 27. ágúst. Þar segir þjóðleikhússtjóri m.a. að hann eigi enga aðild að framkvæmdastjórn leiklistarráðs Íslands og komi þar af leiðandi hvergi nærri tillagnagerð um úthlutun styrkja til atvinnuleiklistar á vegum ráðsins. Hann bendir á að þeir tveir starfsmenn Þjóðleikhússins, sem nú eigi sæti í framkvæmdastjórn leiklistarráðs sitji þar ekki sem fulltrúar Þjóðleikhússins, annar sé fulltrúi Félags leikstjóra á Íslandi, en hinn sé fulltrúi Barna- og unglíngaleikhúsa á Íslandi.

Ennfremur segir þjóðleikhússtjóri að enda þótt hann eigi engan þátt í ákvörðunum framkvæmdastjórnarinnar sitji hann ársfundi leiklistarráðs, ásamt 35 fulltrúum íslenskrar leiklistar. En í ráðinu eigi sæti fulltrúar allra

leiklistarsamtaka, -félaga og leikhúsa, skipaðir af menntamálaráðuneytinu. Sé sér því allvel kunnugt um starfshætti leiklistarráðs og ljúft að gefa nokkrar ábendingar og gera jafnframt athugasemdir varðandi ýmis atriði í hinum átta punktum Brynju Benediktsdóttur.

Athugasemdir hans fylgja hér á eftir:

„Punktur 1–3: Hér er eingöngu vitnað til þess sjónarmiðs að leiksýningar séu markaðsvara, þar sem ákveðin leikhús geti gengið að opinberum styrkjum vísum. Þau þrjú leikhús sem nefnd eru, Þjóðleikhúsið, Leikfélag Reykjavíkur og Leikfélag Akureyrar, eru öll styrkt af ríki og/eða sveitarfélagi enda felst í þeirri ákvörðun stjórnvalda yfirlýsing um að hér á landi beri að reka opinber leikhús. Sú afdráttarlaus stefnuyfirlýsing sem í þessum opinberu styrkveitingum felst er jafnframt yfirlýsing um menningarlega nauðsyn þess að gefa þegnunum kost á að njóta „niðurgreiddrar“ leiklistar við hin bestu skilyrði- í leikhúsbyggingum, sem ríki/og eða borg hafa sérstaklega byggt í þeim tilgangi- og á viðráðanlegu verði, þannig að mismunandi efnahagur þurfi ekki að koma í veg fyrir að neytandinn geti veitt sér það sem upp á er boðið. Þessi stefnumörkun eins og hún birtist t.d. í lögum um Þjóðleikhús, felur í sér þann menningarlega metnað að ekki er fyrst og fremst litið á leiksýningar sem „markaðsvöru“ og að verið sé að reka leikhús í veraldlegu ágóðaskyni heldur íbúum landsins til andlegrar uppörvunar og skemmtunar. Þjóðleikhúsið er jafnframt menntastofnun og leiklistarlegur háskóli fyrir fólkið í landinu. Á Þjóðleikhúsinu hvílir t.d. sú skylda, lögum samkvæmt, að fullnægja ýmsum kröfum hins opinbera varðandi verkefni, umfang þeirra og eðli (svo sem árlegan flutning barnaleikrita), varðandi flutning íslenskrar tungu, varðandi þróun íslenskrar leikritunar, varðandi þroska listamanna og atvinnusköpun þeim til handa og svo mætti lengi telja. Aðilar sem reka eigin leiklistarstarfsemi þurfa ekki að fullnægja neinum slíkum kröfum. Staða, rekstrarforsendur og markmið eru því alls ekki sambærileg.

Punktur 5–6: BB heldur því fram að seta í framkvæmdastjórn feli í sér „virk yferráð“ og færi á að „kynna sér atvinnuleyndarmál“. Í framhaldi af þessu er rétt að benda á að upplýsingar þær, sem umræddir starfsmenn Þjóðleikhússins kunna að hafa undir höndum í framkvæmdastjórn Leiklistarráðs varðandi tillögugerð til styrkveitinga, eru algert trúnaðarmál enda hefur það aldrei gerst að þeim sé komið á framfæri við þjóðleikhússtjóra né aðra aðila fulltrúaráðsins. Einnig má benda á að þessir starfsmenn hafa ekki nein „úrslitaáhrif“ í Þjóðleikhúsinu á „leikritaval, ráðningu lykilpersóna í verkefni

eða markaðssetningu“ sem BB telur að geti ógnað hliðstæðum þáttum hjá styrkumsækjendum.

Punktur 7–8: BB heldur því fram að seta starfsmanna leikhúsanna þriggja í framkvæmdastjórn sé óæskileg, ef ekki háskaleg (!). Leggur hún jafnvel til að útiloka beri þá frá setu í stjórninni.

Ef útiloka á ákveðna fulltrúa Leiklistarráðs frá setu í framkvæmdastjórn en leyfa hana öðrum, er starfsgrundvöllur Leiklistarráðs brostinn. Þar sitja fulltrúar allra starfandi leiklistaraðila í landinu, bæði á atvinnu- og áhugasviði á jafnréttisgrundvelli. Í Leiklistarlögum er kveðið á um starf Leiklistarráðs. Í fulltrúaráði þess eiga sæti sem fyrr segir á fjórða tug fulltrúa, allt fulltrúar starfandi leiklistarsamtaka, -félaga, eða leikhúsa, þannig að allir sem þar sitja eiga einhverra hagsmuna að gæta – í víðtækasta skilningi þess hugtaks – við úthlutun fjár til starfsemi atvinnuleiklistar. Enda hefur stundum reynst erfitt að kjósa framkvæmdastjórn, einmitt með það í huga, að eitt meginhlutverk stjórnarinnar er að gera tillögur til úthlutunar styrkja til atvinnuleiklistar utan þeirra leikhúsa, sem sérstaklega eru tilgreind á fjárlögum. Á ársfundum Leiklistarráðs (en það eru einu skiptin sem allt fulltrúaráðið hittist) hefur oftast en einu sinni verið bent á, að þeir sem síst hafi hagsmuna að gæta við umrædda úthlutun, séu einmitt fulltrúar atvinnuleikhúsanna þriggja, því að þau leikhús geta ekki sótt um þessar fjárveitingar meðan allir aðrir fulltrúar atvinnuleiklistar í Leiklistarráði gætu hugsanlega verið meðal umsækjenda um þær. M.a. þess vegna hafa starfsmenn einhverra þessara leikhúsa oft verið kosnir í framkvæmdastjórn. Ef minnsti vafi hefur leikið á hlutleysi umræddra aðila og hætta verið á hagsmunaárekstrum, hafa fulltrúar iðulega vikið sæti og aðrir verið skipaðir til þess að gera úthlutunartillögur í þeirra stað.

En eðli málsins samkvæmt, þ.e. vegna samsetningar Leiklistarráðs má segja að allt það fólk, sem sæti á í fulltrúaráði Leiklistarráðs og kjörgengt er í framkvæmdastjórn, eigi hugsanlegra hagsmuna að gæta, að frátöldum fulltrúum leikhúsanna þriggja, sem áður hafa verið nefnd.

Ef skipa á nefnd „hlutlausra einstaklinga“ eins og BB stingur upp á, til að fjalla um styrkumsóknirnar, er ljóst að í strangasta skilningi orðsins er þá einstaklinga ekki að finna innan raða leiklistarfólks. Þá er orðin spurning, hvort aðalverkefni framkvæmdastjórnar Leiklistarráðs, þ.e. að mæla með úthlutun margumræddra styrkja, er ekki fallið um sjálft sig og sá faglegi ráðgjafi, sem stjórnin hefur verið ráðuneytinu við ákvörðun um styrkveitingar, orðinn óþarfur milliliður. Eftir stæðum við þá í þeim sporum, að ráðuneytið sem er hinn endanlegi og formlegi úthlutunaraðili, þyrfti að úthluta styrkjunum án faglegs mats og þekkingar. Er það vilji manna?

Ég vil að lokum ítreka leiðréttingu mína á þeim misskilningi BB að unnt sé að ræða um „aðild þjóðleikhússtjóra“ að framkvæmdastjórn Leiklistarráðs, því að þar á hann ekki sæti. Það er því út í hött að halda því fram að hann eigi aðild að eða geti haft áhrif á tillagnagerð ráðsins, eins og BB hefur ítrekað haldið fram í ýmsu samhengi. Vona ég að sá misskilningur sé hér með úr sögunni.“

3.

Svar barst frá menntamálaráðuneytinu, dags. 15. september, þar segir m.a. að ráðuneytið skipi leiklistarráð, skv. 5. gr. leiklistarlaga nr. 33/1977, en það kýs sér framkvæmdastjórn til 3ja ára í senn. Síðast hafi verið skipað í leiklistarráð árið 1995.

Meginhlutverk framkvæmdastjórnar leiklistarráðs sé að vera ráðuneytinu til ráðgjafar við úthlutun styrkja til starfsemi atvinnuleikhópa, samkvæmt nánari skilgreiningu í reglugerð við leiklistarlög nr. 786/1982.

Í framkvæmdastjórn leiklistarráðs sitji nú Hávar Sigurjónsson, sem er formaður, fulltrúi Félags leikstjóra á Íslandi, Þórhallur Sigurðsson fulltrúi ASSITEJ, samtaka Barna- og unglíngaleikhúsa á Íslandi og Vilborg Valgarðsdóttir fulltrúi Bandalags íslenskra leikfélaga.

Ennfremur segir: „Ráðuneytið hefur lagt á það ríka áherslu að fulltrúar í framkvæmdastjórn leiklistarráðs uppfylli við umfjöllun einstakra mála og tillögugerð til ráðuneytisins hæfiskröfur sem gerðar eru í stjórnarsýslulögum nr. 37/1993. Því hefur Vilborg Valgarðsdóttir tekið sæti formanns s.l. tvö ár þegar formaður hefur vikið sæti vegna starfa sinna í Þjóðleikhúsinu. Þá vék Þórhallur sæti árið 1996 vegna vensla við einn umsækjenda. Í þeirra stað hafa tekið sæti varmenn þeirra eða ad hoc fulltrúar eftir atvikum.

Ráðuneytið hefur óskað eftir því við framkvæmdastjórn leiklistarráðs að stjórnin sendi Samkeppnisstofnun hið fyrsta umsögn og veiti stofnuninni upplýsingar um þær reglur sem framkvæmdastjórn vinnur eftir við gerð tillagna til ráðuneytisins.“

Umsögn framkvæmdastjórnar leiklistarráðs, dags. 13. október, barst frá ráðuneytinu með bréfi, dags. 28. október. Þar segir m.a. að framkvæmdastjórn hafi fengið í hendur afrit af svari þjóðleikhússtjóra til Samkeppnisstofnunar

vegna erindis Brynju Benediktsdóttur og telji að flest meginatriði máls þessa séu þar skýrð nægilega vel til þess að ekki þurfi að endurtaka þau. Ennfremur segir að frá því núgildandi leiklistarlög tóku gildi árið 1978 hafi ávallt minnst tveir af þremur framkvæmdastjórnarmönnum komið úr röðum þeirra atvinnumanna í leiklistinni er átt hafi sæti í ráðinu á hverjum tíma. Um þetta hafi þó ekki gilt nein regla né skapast hefð þar að lútandi. Eðlilegt sé að fulltrúar atvinnumanna séu jafnframt starfandi í einhverju atvinnuleikhúsanna. Meint tengsl fulltrúa leiklistarráðs við atvinnuleiklist í landinu séu því fullkomlega eðlileg enda er gert ráð fyrir þeim í lögunum.

Ennfremur segir:

„Samkeppnisstofnun óskar eftir upplýsingum um reglur er gildi við mat framkvæmdastjórnar Leiklistarráðs á því hvenær leiklistarstarfsemi fullnægi þeim skilyrðum að eðlilegt sé að hún verði skilgreind sem viðurkennd leiklistarstofnun og hljóti sérstaka fjárveitingu í fjárlögum, sbr. 3. gr. reglugerðar við leiklistarlög nr. 786/1982. Svarið er að um þetta gilda engar reglur hjá framkvæmdastjórn enda hefur þessu ákvæði reglugerðarinnar aldrei verið beitt. Aðeins einn leikhópur hefur notið sérstakrar fjárveitingar á fjárlögum en það var Alþýðuleikhúsið er naut slíkrar fjárveitingar árlega frá 1981-1992. Framkvæmdastjórn Leiklistarráðs mun þó ekki hafa átt þátt í að Alþýðuleikhúsið fór inn á fjárlög heldur var sú ákvörðun tekin af þáverandi fjármálaráðherra og ráðuneyti hans.

Samkeppnisstofnun óskaði einnig eftir upplýsingum um þær reglur sem framkvæmdastjórn vinnur samkvæmt við gerð tillagna til menntamálaráðuneytisins um úthlutun styrkja til atvinnuleikhópa. Því er til að svara að engar reglur gilda um þessa tillögugerð. Framkvæmdastjórn á hverjum tíma hefur sett sér vinnureglur eða öllu heldur eins konar úthlutunarramma sem tekur mið af þeim umsóknum sem fyrir liggja hverju sinni. Í tíð núverandi framkvæmdastjórnar hefur megináherslan verið lögð á að styrkja umsóknir um uppfærslur á nýjum, frumsömdun íslenskum leikverkum.“

4.

Umsagnir menntamálaráðuneytisins og þjóðleikhússtjóra voru sendar kvartanda til umsagnar 30. september. Í svari, dags. 10. október, er ítrekað að samkeppni sé á milli leikhúsa um áhorfendur. Það sé óraunsætt, sem fram komi í umsögn þjóðleikhússtjóra, að vegna samsetningar leiklistarráðs eigi allir fulltrúar þar

mögulegra hagsmuna að gæta við úthlutanir styrkja til atvinnuleikhópa, nema fulltrúar atvinnuleikhúsanna þriggja, sem ekki geta sótt um styrkina.

Vitnað er til úthlutunar menntamálaráðuneytisins af fjárlagaliðnum „starfsemi atvinnuleikhópa“ árið 1997, þar segir: „*samkvæmt tillögum frá framkvæmdarstjórn leiklistarráðs hefur Tunglskinseyjunni (samstarfsverkefni Þjóðleikhússins og höfundar óperunnar) verið úthlutað kr. 1.200.000 úr leiklistarsjóði og Flugfélaginu Lofti (undir stjórn fastráðins starfsmanns Þjóðleikhússins) hefur verið úthlutað kr. 1.000.000. Þannig hefur undir fjórðungi fjárveitingarinnar verið ráðstafað til verkefna á vegum Þjóðleikhússins eða starfsmanns þess.*“

5.

Bréf kvartanda var sent menntamálaráðuneytinu og Þjóðleikhúsinu til athugasemda með bréfum, dags. 14. október. Svar barst ekki.

6.

Umsögn leiklistarráðs var send kvartanda með bréfi, dags. 14. nóvember. Frekari athugasemdir voru ekki gerðar.

III.

Lagaumhverfi

1.

Leiklistarlög eru nr. 33 frá 1977:

1. gr. *Menntamálaráðuneytið fer með yfirstjórn leiklistarmála samkvæmt lögum þessum.
Lög þessi taka, eftir því sem við á, til allrar leiklistarstarfsemi í landinu.*
2. gr. *Ríkið rekur og kostar Þjóðleikhús og Leiklistarskóla Íslands eftir því sem fyrir er mælt í löggjöf um þessar stofnanir og í fjárlögum. Alþingi veitir einnig árlega fé í fjárlögum til stuðnings annarri leiklistarstarfsemi:*

- I. *Til Leikfélags Reykjavíkur.*
- II. *Til Leikfélags Akureyrar.*
- III. *Til Bandalags íslenskra leikfélaga.*

IV. [Til leiklistarstarfsemi áhugaleikfélaga.]1)

V. Til leiklistarráðs.

[VI. Til annarrar leiklistarstarfsemi.]1)

[VII. Til óperustarfsemi.]1)

Sveitarstjórnir veita fé til leiklistarstarfsemi í sveitarfélögum eftir því sem ákveðið verður í fjárhagsáætlun þeirra, þó eigi lægri fjárhæð til hvers leikfélags en ríkissjóður greiðir skv. 3. gr.

1) L. 10/1979, 1. gr.

3. gr. Menntamálaráðuneytið úthlutar fé því sem veitt er í fjárlögum samkvæmt IV. lið í 2. gr., að fengnum tillögum Bandalags íslenskra leikfélaga.

4. gr. Hlutverk leiklistarráðs er:

I. [Að vera vettvangur umræðna um leiklistarmál og stuðla að því að leiklistarstarfi séu búin þroskavænleg skilyrði.]1)

II. Að vera ráðgefandi aðili fyrir ráðuneytið, sveitarfélög og leiklistarstofnanir þær sem taldar eru í 2. gr.

III. Að stuðla að ritun og útgáfu leikrita.

IV. Að sinna öðrum verkefnum í þágu leiklistar í samráði við menntamálaráðuneytið.

1) L. 10/1979, 2. gr.

5. gr. Menntamálaráðuneytið skipar leiklistarráð, einn fulltrúa án tilnefningar, en aðra ráðsmenn og jafnmarga til vara tilnefna eftirtaldir aðilar:

- Bandalag íslenskra leikfélaga einn fulltrúa fyrir hvern tug félaga sem eru fullgildir aðilar að Bandalaginu.
- Félag íslenskra leikara þrjú fulltrúa.
- Eftirtaldir aðilar tilnefna einn hver:
 - Ríkisútvarp, einn frá hljóðvarpi og annan frá sjónvarpi, Félag leikstjóra, Félag leikritahöfunda, Samtök félagsheimila, Leikfélag Akureyrar, Leikfélag Reykjavíkur, Tónskáldafélag Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga, Þjóðleikhúsráð.

Ráðherra er heimilt að veita öðrum, er fjalla með nokkrum hætti um leiklistarmál, aðild að leiklistarráði, að fenginni umsögn ráðsins. Skipunartími ráðsmanna er þrjú ár í senn. Ráðið kýs sér sjálfst formann og varaformann.

6. gr. Leiklistarráð kemur saman til fundar einu sinni á ári, nema sérstök ástæða sé til fleiri funda. Skylt er að boða fund, ef 5 ráðsmenn hið fæsta óska þess bréflaga og tilgreina umræðuefni.

Framkvæmdastjórn þriggja manna fer með málefni leiklistarráðs milli funda. Leiklistarráð kýs tvo menn í framkvæmdastjórn, en formaður ráðsins er sjálfkjörinn.

Leiklistarráð er ólaunað, en greiða skal þóknun fyrir stjórnarstörf og ferða- og dvalarkostnað utanbæjarmanna vegna fundarsetu.

7. gr. Lög þessi öðlast þegar gildi. ...

Ráðherra setur reglugerð 1) um framkvæmd laganna.

1) Rg. 786/1982.”

2.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 786/1982 segir:

„Leiklistarstarfsemi í landinu, þ.e. flutningur sjónleikja, óperustarfsemi, listdans og flutningur leikbrúðulistar skiptist í fjóra meginþætti:

- Ríkisreknar leiklistarstofnanir.*
- Aðrar leiklistarstofnanir, sem að hluta til eru reknar með ríkisstyrk og nafngreindar eru í fjárlögum.*
- Önnur leiklistarstarfsemi, sem fé er veitt til árlega í fjárlögum.*
- Leiklistarstarfsemi áhugafélaga, sem fé er veitt til árlega í fjárlögum.“*

Í 3. gr. segir:

„Framkvæmdastjórn leiklistarráðs, metur samkvæmt reglum, er ráðið setur, hvenær leiklistarstarfsemi fullnægi þeim skilyrðum að eðlilegt sé að hún verði skilgreind sem viðurkennd leiklistarstofnun og hljóti sérstakra fjárveitingu í fjárlögum. Framkvæmdastjórn leiklistarráðs gerir tillögur til menntamálaráðuneytisins um þessi efni.“

Í 4. gr. segir:

„Framkvæmdastjórn leiklistarráðs gerir tillögur til menntamálaráðuneytisins um fjárveitingar til starfsemi ráðsins, til annarrar leiklistarstarfsemi, sem ekki er tilgreind í 1. gr. reglug. þessarar.“

IV.

Álit samkeppnisráðs

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli menntamálaráðuneytisins á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar kvartar sjálfstætt starfandi leikhúslistamaður yfir aðild fastráðinna starfsmanna Þjóðleikhússins að framkvæmdastjórn leiklistarráðs Íslands. Kvartandi telur að með setu fulltrúa atvinnuleikhúsanna í framkvæmdastjórn leiklistarráðs hafi þeir aðgang að upplýsingum um leikritaval, ráðningu lykilpersóna í hlutverk og fyrirhugaða markaðssetningu samkeppnisaðilanna, þ.e. sjálfstæðu atvinnuleikhúsanna. Því þurfi að slíta öll tengsl á milli framkvæmdastjórnar leiklistarráðs og atvinnuleikhúsanna til þess að samkeppni sé eðlileg á þessum markaði.

3.

Ríkið rekur Þjóðleikhúsið og alþingi veitir fé á fjárlögum til stuðnings Leikfélagi Reykjavíkur og Leikfélagi Akureyrar. Til styrktar sjálfstæðu atvinnuleikhúsum, er árlega veitt fé á fjárlögum, sem menntamálaráðuneytið úthlutar, samkvæmt tillögum framkvæmdastjórnar leiklistarráðs. Á fjárlögum fyrir árið 1997, var þessi upphæð 16 milljónir króna. Umsóknir bárust frá 40 aðilum til 70 verkefna. Til nýrra verkefna voru veittir fimm styrkir að upphæð 750 þúsund til 1.2 milljónir króna. Eitt verkefni fékk undirbúningsstyrk að upphæð 400 þúsund krónur. Viðbótarstyrkir voru veittir til þriggja verkefna að upphæð 750 þúsund til 1 milljón krónur. Eitt verkefni, sem hefur fengið tveggja ára starfsstyrk, fékk nú 8 milljónir króna.

Samkvæmt gögnum Hagstofu Íslands voru áhorfendur atvinnuleikhúsa (Íslenska óperan, Leikfélag Akureyrar, Leikfélag Reykjavíkur og Þjóðleikhúsið (2 svið)) sem hér segir:

Árin 1992-1993	201.561
- 1993 1994	160.072
- 1994-1995	150.317
- 1995-1996	201.246

Miðaverð Þjóðleikhússins á almennar leiksýningar er kr. 1.800, en Leikfélags Reykjavíkur kr. 2000. Veltan á þessum markaði gæti lauslega áætluð verið rúmlega 300 milljónir króna á ári.

4.

Það sem leikhúsin bjóða uppá er hluti af því, sem neytendum stendur til boða í frístundum sínum. Fram kemur í greinargerð þjóðleikhússtjóra að ekki sé fyrst og fremst litið á leiksýningar sem „markaðsvöru“ eða að verið sé að reka leikhús í veraldlegu ágóðaskyni heldur íbúum landsins til andlegrar uppörvunar og skemmtunar. Hann segir ennfremur: „Á Þjóðleikhúsinu hvílir t.d. sú skylda, lögum samkvæmt, að fullnægja ýmsum kröfum hins opinbera varðandi verkefni, umfang þeirra og eðli (svo sem árlegan flutning barnaleikrita), varðandi flutning íslenskrar tungu, varðandi þróun íslenskrar leikritunar, varðandi þroska listamanna og atvinnusköpun þeim til handa og svo mætti lengi telja. Aðilar sem reka eigin leiklistarstarfsemi þurfa ekki að fullnægja neinum slíkum kröfum. Staða, rekstrarforsendur og markmið eru því alls ekki sambærileg.“

Það er ljóst að staða Þjóðleikhússins er sérstök á þessum markaði. Þjóðleikhúsið þarf engu að síður að fá leikhúsgesti til þess að koma í leikhúsið og er þannig í samkeppni við önnur leikhús, m.a. sjálfstæðu atvinnuleikhúsin. Það er mat samkeppnisráðs að leikhúsmarkaðurinn sé samkeppnismarkaður þar sem leikhúsin keppi hvert við annað um áhorfendur. Verkefnaval eins leikhúss getur því haft áhrif á aðsókn í önnur.

Í gögnum málsins kemur fram að engar reglur gilda um tillögugerð framkvæmdastjórnar leiklistarráðs um úthlutun styrkja til atvinnuleikhópa. Framkvæmdastjórn á hverjum tíma hefur sett sér vinnureglur eða úthlutunarramma, sem tekur mið af fyrirliggjandi umsóknum um styrki. Í tíð núverandi framkvæmdastjórnar hefur megináherslan verið lögð á að styrkja umsóknir um uppfærslu á nýjum, frumsömdum íslenskum leikverkum.

Í núverandi þriggja manna framkvæmdastjórn situr starfandi leikstjóri hjá Þjóðleikhúsinu og leiklistarráðunautur Þjóðleikhússins. Enda þótt þessir aðilar séu ekki kosnir sem fulltrúar Þjóðleikhússins í stjórnina breytir það ekki þeirri staðreynd að þeirra starfsvettvangur er innan Þjóðleikhússins. Að mati Bandalags sjálfstæðra atvinnuleikhúsa samræmist það ekki góðum starfsreglum að listrænir leiðtogar og stjórnendur eins leikhúss velji verkefni fyrir annað.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði skal náð m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og að auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum. Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.

Samkeppnisráð beinir þeim tilmælum til menntamálaráðuneytisins að þeir sem meti umsóknir sjálfstæðu atvinnuleikhúsanna um styrki og geri tillögur til ráðuneytisins um hverjir skuli hljóta þá, séu hlutlausir aðilar. Til þess að taka af allan vafa um óhlutdrægni þeirra skulu þeir ekki vera starfandi hjá samkeppnisaðilum sjálfstæðu atvinnuleikhúsanna, eða eiga einhverra hagsmuna að gæta gagnvart þeim sem um styrkina sækja.