

**Tillögur starfshóps mennta- og menningarmálaráðherra
um almannáutvarp á Íslandi**

Janúar 2010

Inngangur

Hér á eftir verða teknar saman helstu niðurstöður starfshópsins um Ríkisútvarpið ohf. og tillögur um úrbætur í ljósi þeirrar reynslu sem komin er á opinbera hlutafélagiformið og vegna þeirra erfiðu aðstæðna sem nú eru á fjölmiðlamarkaði. Starfshópurinn¹, sem skipaður var af ráðherra með bréfi dags. 26. júní 2009, hefur í vinnu sinni undanfarna mánuði fengið ýmsa gesti á sinn fund til að varpa ljósi á starfsemina, kynnt sér rekstrarfyrirkomulag Ríkisútvarpsins og kynnt sér fjárhagslegar breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlamarkaðnum við bankahrúnið. Í vinnu sinni hefur starfshópurinn skoðað fjölmiðlamarkaðinn í heild, sérstöðu almannaútvarps, borið íslenska markaðinn saman við stöðu og hlutverk almannaútvarpsstöðva í nágrannalöndum okkar auk þess sem erfið fjárhagsleg staða fjölmiðla og þá sérstaklega Ríkisútvarpsins hefur verið til umfjöllunar. Þær tillögur sem fram koma varða lög um Ríkisútvarpið ohf. nr. 6/2007, samþykktir þess og samning menntamálaráðuneytisins við RÚV um útvarpsþjónustu í almannaþágu, dags. 23. mars 2007. Ekki er fjallað sérstaklega um hvort Ríkisútvarpið eigi að vera á auglýsingamarkaði. Rök eru fyrir hvoru tveggja sem ekki verða rakin hér.

Ríkisútvarpið er ein af grundvallarstofnunum íslensks samfélags. Það er menningarlegur og lýðræðislegur hornsteinn. Þar er reynsla og þekking sem verður að tryggja að fái að dafna og þroskast.

Í upphafi er rétt að benda á hvernig hlutverk og skyldur almannaútvarps eru skilgreind á vettvangi Evrópuráðsins:

Í öllum aðildarríkjum Evrópusambandsins gegnir ljósvakamiðlun grundvallarhlutverki í samfélagsumræðu, menningarlífi, stjórnámálum og lýðræðisþróun þjóðar.

Hlutverk miðlanna er:

- að tryggja frjálsa og upplýsta skoðanamótun einstaklinga og almennings.
- að endurspeglar efnahagslega, menningarlega og hugmyndafræðilega hagsmuni samfélags
- að flytja efni af hlutlægni og á óhlutdrægan hátt
- að viðhalda fjölraði í fjölmiðlum
- að vera farvegur skoðana og hagsmuna allra landssvæða með öflugum upplýsingaflæði svo styrkja megi svæðisbundin einkenni
- að sjá borgurum fyrir upplýsingum, menningar- og fræðsluefni og skemmtun í gegnum efnisríkt og yfirvegað dagskrárframboð
- að tryggja mikil gæði í dagskrárgerð.²

¹ Hópurinn skipaður Ágúst Þór Árnason, Arna Kristín Einarsdóttir, Elfa Ýr Gylfadóttir, Hallmar Sigurðsson, Kristín Helga Gunnarsdóttir, Laufey Guðjónsdóttir, Samúel Örn Erlingsson, Sigríður Árnadóttir, Sigtryggur Magnason (formaður) og Þorbjörn Broddason.

² *Iris plus: The New Public Service Remit 2009. bls.9. European Audiovisual Observatory, 2009, Strasbourg, Frakklandi.*

Rekstrarform Ríkisútvarpsins

Í janúar árið 2007 samþykkti Alþingi lög um Ríkisútvarpið ohf.. Ríkisstofnunin Ríkisútvarpið var lögð niður og opinbert hlutafélag, Ríkisútvarpið ohf., tók til starfa 1. apríl 2007. Hafði verið tekist á um ólíkar tegundir rekstrarforms á Alþingi en meðal þeirra ástæðna sem voru tilgreindar fyrir breytingunni voru kröfur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um að rekstrarformi yrði breytt til að taka mið af ríkisstyrkjareglum ESB. Var sú leið farin að gera Ríkisútvarpið að opinberu hlutafélagi. Í því samhengi má geta þess að allir ríkisfjölmiðlar Norðurlanda, að Danmarks Radio undanskyldu, eru hlutafélög í eigu hins opinbera. Á þeim tíma sem umræður um rekstrarform Ríkisútvarpsins fóru fram þótti lagarammi annarra rekstrarforma, svo sem sjálfseignarstofnana, ekki eins skýr sem gæti hugsanlega skapað óvissu í rekstri og stjórnun.

Margir hafa orðið til þess að gagnrýna hlutafélagiformið þar sem það þykir ekki hentugt fyrir menningarstofnun eins og Ríkisútvarpið sem ekki hefur fjárhagslega arðsemi að leiðarljósi. Markmið hlutafélaga er að færa eigendum sínum hagnað og miðar uppbygging hlutafélagsins að því. Stjórn hlutafélags og forstjóri, og þar er stjórn RÚV ohf. engin undantekning, hefur skýrt hlutverk og ábyrgðarsvið í lögum. Markmið almannaútvarps er hins vegar að flytja fréttir og fjölbreytt fræðslu-, menningar- og afþreyingarefni af bestu gæðum fyrir alla landsmenn. Form og uppbygging hlutafélags hentar því illa almannaútvarpi nema sérstaklega sé hugað að þáttum sem tryggja að lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki sé sinnt. Sú grundvallarbreyting sem felst í breytingunni á rekstrarformi kallar á að hlutverk Ríkisútvarpsins sé skilgreint ítarlega í starfsreglum og samningum.

Árið 2009 var hlutabréf ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf. flutt frá mennta- og menningarmálaráðherra til fjármálaráðherra. Starfshópurinn telur mikilvægt að undirstrika að fagleg ábyrgð er hjá mennta- og menningarmálaráðherra. Við endurskoðun laga um Ríkisútvarpið ohf. er rétt að sú ábyrgð sé staðfest í lögum.

Nú eru þrjú ár liðin frá því Ríkisútvarpið var gert að opinberu hlutafélagi. Er það skoðun hópsins að breytingin á rekstrarforminu hafi ekki gert Ríkisútvarpið að öflugra almannaútvarpi heldur sýni það meira en áður merki þess að unnið sé að því að búa til félag á markaði og að það stjórnist um of af keppni um auglýsingar við aðra miðla. Þrátt fyrir þá miklu áherslu sem hlutafélagiformið leggur á rekstur hefur ekki náðst að tryggja fjárhagslega afkomu RÚV. Kemur þar til að miklar skuldir hvíla á Ríkisútvarpinu og hefur fjármagnskostnaður orðið þungur baggi í rekstrinum. Lífeyrisskuldbindingar RÚV eru alls á fjórða milljarð króna og afborganir af heildarskuldum eru stór hluti af útgjöldum RÚV,

tæplega 1.4 milljarðar samanlagt á árunum 2008 og 2009. Skuldbindingar hins nýja félags árið 2007 eru því verulega íþyngjandi og hljóta að skerða það fjármagn sem annars færi í dagskrárgerð og endurnýjun tækjabúnaðar.

Eiginfjárlutfall var orðið neikvætt um 300 milljónir í ársbyrjun 2009. Í apríl síðastliðnum breytti ríkið 560 milljóna skuld RÚV í hlutafé til að eiginfjárstaða yrði jákvæð að nýju og félaginu þar með forðað frá gjaldþroti.

Við þær aðstæður sem nú eru uppi á Íslandi er erfitt að breyta rekstrarfyrirkomulagi Ríkisútvarpsins. Við leggjum þó til að breytingar á rekstrarforminu verði skoðaðar.

Starfshópurinn leggur til að til að tryggja almannþjónustuhlutverk RÚV verði gerðar breytingar á samþykktum félagsins, samningi menntamálaráðuneytisins við RÚV um útvarpsþjónustu í almannafágu og lögum um Ríkisútvarpið ohf.

Fjárhagslegt sjálfstæði Ríkisútvarpsins

Afar mikilvægt er að tryggja sjálfstæði Ríkisútvarpsins, bæði gagnvart stjórnvöldum á hverjum tíma og einnig gagnvart markaði.

Árið 2009 var í fyrsta sinn innheimt svokallað útvarpsgjald í gegnum skattkerfið. Áður var megintekjustofn RÚV afnotagjöld eins og tíðkast á Norðurlöndum. Þessi breyting var í upphafi hugsuð til að tryggja Ríkisútvarpinu öruggan tekjustofn og til að hægt væri að leggja niður afnotagjöld sem voru einungis bundin við eign á viðtækjum, þ.e. sjónvarps- og útvarpstækjum. Þetta fyrirkomulag hefur ekki reynst gallalaust. Rök eru fyrir því að skoða aðrar leiðir til að auka fjárhagslegt sjálfstæði RÚV gagnvart fjárveitingavaldinu þar sem félagið er í raun á fjárlögum. Tryggja þarf að framlög til Ríkisútvarpsins séu í samræmi við mikilvægi almannaútvarps. Ekki má þrengja frekar að almannafjölmiðlinum því það ógnar verulega stöðu hans og hlutverki. Koma þarf málum í þann farveg að tekjur Ríkisútvarpsins séu fyrirsjáanlegar nokkur ár fram í tímann. Er sú leið farin á Norðurlöndunum þar sem t.d. sænsku ríkisfjölmiðlarnir hafa fastar tekjur til fimm ára í senn.

Ríkisútvarpið þarf að mati hópsins að gæta hófs í fjármálum. Varðar það bæði almennan rekstur, samkeppni og samskipti við keppinauta og launakjör æðstu stjórnenda.

Ábyrgð og hlutverk stjórnar

Í vinnu starfshópsins hafa komið fram áhyggjur, bæði innan hans og hjá viðmælendum, af því að lýðræði innan félagsins, til dæmis við stefnumótun, sé ekki nægjanlegt. Frá því stjórn var sett yfir nýtt opinbert hlutafélag árið 2007 hefur hún einungis tekið ákvarðanir sem varða rekstur félagsins og meiriháttar rekstrarleg atriði enda segir í lögum að starfssvið stjórnar sé m.a.: „Að taka allar meiri háttar ákvarðanir um rekstur félagsins, þ.e. ákvarðanir sem ekki falla undir daglegan rekstur, ýmist að eigin frumkvæði eða að fengnum tillögum útvarpsstjóra eða annarra starfsmanna.“

Völd útvarpsstjóra eru mjög mikil. Hann hefur nánast alræðisvald varðandi dagskrá, mannaáráðningar og stefnumótun. Nefndarmenn telja þetta fyrirkomulag ólýðræðislegt og ógagnsætt og ekki viðeigandi í félagi sem hefur mikilvægt menningar- og lýðræðishlutverk og starfar í almannabágu.

Hópurinn leggur til að lögum verði breytt þannig að ráðningartími útvarpsstjóra verði tímabundinn eins og tíðkast með embættismenn, til dæmis forstöðumenn lista- og menntastofnana. Einnig telur starfshópurinn nauðsynlegt að lög kveði á um að starf útvarpsstjóra skuli auglýst. Það sama á við um lykilstarfsmenn á sviði dagskrár, dagskrárstjóra hvers sviðs og fréttastjóra.

Starfshópurinn telur að skýra þurfi betur ábyrgð og völd stjórnar RÚV með það að markmiði að auka vægi hennar í stefnumótun Ríkisútvarpsins. Við næstu endurskoðun laga um Ríkisútvarpið ohf. þarf að huga sérstaklega að breyttu hlutverki stjórnar og vali á stjórnarmönnum. Í framhaldi af því þarf að hnykkja á breyttu hlutverki í samþykktum og árétta það í þjónustusamningi.

Talið er rétt að setja ákveðin hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í Ríkisútvarpinu ohf. með það að markmiði að ólík þekking og reynsla sem tengist starfsemi RÚV endurspeglast í stjórn. Má þar nefna þekkingu á fjölmiðlun í almannabágu, menningarstarfsemi, rekstri o.fl. Starfshópurinn telur rétt að litið sé til almannaútvarpsstöðva á Norðurlöndum þar sem fulltrúar starfsmanna eiga sæti í stjórn.

Lagt er til að stjórn Ríkisútvarpsins og útvarpsstjóri skipi sérstakt fagråd sem skal vera til ráðgjafar í stefnumótun. Við skipan fulltrúa í ráðið þyrfti að líta til ýmissa hópa meðal almennings eins og dæmi eru um annars staðar á Norðurlöndum, til dæmis háskólasamfélagsins, menningarlífsins o.s.frv.

Stefnumótun Ríkisútvarpsins í dagskrárgerð

Ráðherra og Ríkisútvarpið gera með sér þjónustusamning um útvarpsþjónustu í almannabágu til fimm ára í senn. Í þjónustusamningi er fjallað um hlutverk Ríkisútvarpsins í stórum dráttum. Lagt er til að Ríkisútvarpið leggi fram árlega hvernig félagið hyggst uppfylla þessar kröfur fyrir hvert ár fyrir hvern miðil, þ.e. hljóðvarpsstöðvarnar, sjónvarpið og netið. Er þessi háttur hafður á hjá BBC, þar sem félagið sjálf reifar ítarlega með hvaða hætti dagskrárgerð og ólíkar miðlunarleiðir endurspeglar þjónustusamninginn.

Mikilvægt er að við stefnumótun og dagskrártillögugerð sé leitað til dagskrárgerðarfólks og um þær fjallað á formlegum grundvelli, til dæmis í dagskráráði hvers miðils. Ríkisútvarpið gæti jafnframt sett sér verklagsreglur varðandi dagskrá þannig að gæðastaðlar liggi til grundvallar ákvörðunum. Dagskrártillögur skal kynna fagraði til samþykktar. Í kjölfarið skal kynna tillögur og stefnumótun næsta árs almenningi.

Faglegt sjálfstæði dagskrárdeilda og fréttastofu

Ríkisútvarpið þarf að vera í fararbroddi í faglegum vinnubrögðum í fjölmiðlum og leitast við að miðla þekkingu þeirra sem fremst standa á hverju sviði.

Huga þarf að skýrum skilum milli dagskrárgerðar og fréttar annars vegar og framkvæmdastjórnar hins vegar. Mismunandi hlutverk mega ekki skarast. Til dæmis getur það haft áhrif á trúverðugleika fréttar að æðsti yfirmaður Ríkisútvarpsins lesi fréttir vegna mikilvægs hlutverks hans í hagsmunagæslu fyrir Ríkisútvarpið, meðal annars gagnvart stjórnámálamönnum og keppinautum.

Tryggja þarf faglegar ákvarðanir um dagskrá útvarpsrása og sjónvarps. Vandamál geta komið upp þegar einstakir framkvæmdastjórnar eru í þeirri aðstöðu að taka mikilvægar ákvarðanir um samsetningu dagskrár þegar þeir sjálfir eru dagskrárgerðarmenn. Slík staða, til dæmis þegar yfirmaður dagskrár er einnig yfirmaður og þátttakandi í einum dagskrárlíð, hlýtur að hafa áhrif á faglega stefnumótun og umræðu um dagskrá miðilsins. Þannig njóta dagskrárgerðarmenn ekki jafnræðis gagnvart yfirstjórn.

Gera verður sérstakar kröfur um aðgreiningu dagskrárefnis og auglýsinga og kostunar í Ríkisútvarpinu. Tryggja verður að ákvarðanir um tiltekna dagskrárlíði og dagskrárstefnu séu teknar á faglegum forsendum en ekki markaðslegum. Í þessu sambandi þyrfti RÚV að setja

sér siðareglur um hvernig tryggja skuli aðskilnaðinn. Slíkar reglur ættu einnig að ná til þess að dagskrárliðir séu ekki rofnir sérstaklega fyrir auglýsingar.

Tryggja verður að viðskiptaforsendur séu ekki ráðandi þegar teknar eru ákvarðanir um fréttir, dagskrá og dagskrárgerð. Reglur Ríkisútvarpsins um faglegt sjálfstæði ættu ævinlega að vera gerðar í samráði við samtök fréttamanna og dagskrárgerðarmanna. Þær skulu vera aðgengilegar almenningi.

Fagmennska og starfsöryggi

Þegar Ríkisútvarpið var gert að opinberu hlutafélagi minnkaði starfsöryggi starfsmanna. Í erindum, sem borist hafa hópnum og starfsfólk mennta- og menningarmálaráðuneytisins hefur greint starfshópnum frá að hafi borist ráðuneytinu, má sjá að starfsfólk telur að tryggja þurfi betur réttindi starfsmanna. Lagt er til að í þjónustusamningi verði kveðið á um að Ríkisútvarpið leggi fram áætlun um hvernig fagmennska og faglegt sjálfstæði dagskrár- og fréttamanna verði best tryggt og lýðræðisleg umræða fái að dafna innan félagsins. Eftir því sem næst verður komist er starfsöryggi dagskrárgerðarfólks og fréttamanna betur tryggt í almannaútvarpsstöðvum Norðurlanda, meðal annars með kjarasamningum.

Staða tungumálsins

Ríkisútvarpið nær til allra landsmanna sem í raun eiga félagið. Í ljósi sérstöðu þess verður að gera meiri kröfur til þess en annarra miðla um íslenskt mál.

Í þjónustusamningi menntamálaráðuneytis og Ríkisútvarpsins segir: „RÚV skal leggja rækt við íslenska tungu, sögu og menningu. Það skal reyna til hins ýtrasta að miðla íslensku máli þannig að hlustendur, lesendur og áhorfendur geti treyst því að tal og texti sé ávallt á lýtalausri íslensku.“ Í málstefnu Ríkisútvarpsins frá 1985 er einnig fjallað um mikilvægi tungumálsins.

Lagt er til að meiri áhersla verði lögð á íslenskt mál í starfsemi Ríkisútvarpsins og ríkar kröfur gerðar til dagskrárgerðarfólks um vandað mál. Þetta verði gert með því að íslensk málstefna fái mun meira vægi í þjónustusamningi.

Tryggja verður stuðning við dagskrárgerðarfólk og fréttamenn til að framfylgja íslenskri málstefnu.

Menningarstofnunin Ríkisútvarpið

Ljóst er að almannaútvarpsstöðvar í Evrópu eru afar mikilvægar menningarstofnanir. Ríkisútvarp Íslendinga á að vera í fararbroddi í íslenskri menningu. Það á að vera beinn þátttakandi í gerð leikins efnis og heimildarþátta fyrir útvarp og sjónvarp auk þess að sinna fræðslu, kynningu og skrásetningu á íslenskri menningu og listum.

Starfshópurinn telur að rétt sé að skýra betur stöðu Ríkisútvarpsins á menningarsviðinu og styrkja tengsl þess og samstarf við aðrar stofnanir á sviði menningar og lista. Í þjónustusamningi skal kveða sterkar á um menningarhlutverkið og að Ríkisútvarpið skuli í stefnumótunarvinnu sérstaklega gera grein fyrir framtíðarsýn sinni hvað varðar hlutverk og stefnu RÚV í menningarmálum. Rétt er að taka fram að íþróttir eru þáttur í menningarhlutverki Ríkisútvarpsins.

Ríkisútvarpið hefur á langri sögu sinni skapað menningarfjársjóð. Á síðustu árum hefur komið fram skýr vilji stjórnenda Ríkisútvarpsins til að auka aðgang almennings að því einstaka efni sem er að finna í safni RÚV. Starfshópurinn lítur svo á að það hljóti að vera ein af frumskyldum Ríkisútvarpsins að varðveita þennan fjársjóð, efla og miðla.

Lýðræðishlutverk Ríkisútvarpsins

Ríkisútvarpið hefur mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðislegu samfélagi. Því þarf að huga sérstaklega að hlutverki þess í lýðræðislegri umræðu og hvernig mismunandi sjónarmiðum er komið á framfæri. Sérstaklega þarf að huga að þessum þætti í þjónustusamningi.

Eins og áður hefur komið fram hafa borist erindi þar sem koma fram áhyggjur af því að lýðræðisleg umræða og gegnsæi í ákvarðanatöku hafi minnkað mjög eftir að Ríkisútvarpinu var breytt í opinbert hlutafélag. Starfshópurinn ítrekar mikilvægi þess að innan almannaþjónustumiðilsins sé hugað sérstaklega að lýðræðislegum vinnubrögðum er varða innra starf og dagskrárgerð.

Eftirlit

Bæta þarf eftirlit með almannaþjónustuhlutverki Ríkisútvarpsins og skerpa betur á þeim þætti í þjónustusamningi. Eftirlitið þarf að fylgja nýrri löggjöf um fjölmiðla sem fjallað verður um á Alþingi á næstu mánuðum þar sem meðal annars er gert ráð fyrir virku eftirliti með fjölmiðlamarkaðnum.

Finna þarf leiðir til að tryggja aðhald almennings. Skýra þarf hvert þeir sem vilja koma á framfæri ábendingum eða hafa athugasemdir við rekstur, dagskrá og fréttir, geti leitað til að koma á framfæri ábendingum og kvörtunum og hvernig unnið verður úr erindunum.

Tæknileg þróun almannaútvarpsins

Megin vaxtarbroddur fjölmiðlunar í dag er á netinu. Því þarf Ríkisútvarpið sérstaklega að huga að þróun ólíkra þátta almannaútvarpsins á netinu. Sérstaklega ber þess að geta að þróun almannaþjónustuútvarps á netinu er mikilvæg fyrir yngri notendur almannaútvarpsins. Móta þarf stefnu um framþróun Ríkisútvarpsins á netinu með sérstöku tilliti til lýðræðisþáttarins og þátttöku almennings og jafnframt þarf hið opinbera að tryggja hnökralausa dreifingu til landsmanna um netið. Ekki er síður mikilvægt að horfa til þess hvernig hægt er að nýta netið til að opna almenningi aðgang að safnefni Ríkisútvarpsins.

Öryggishlutverk RÚV er ekki nægilega tryggt. Dreifikerfi RÚV er orðið gamalt og hið sama má segja um tæknibúnað til dagskrárgerðar. Vinna sem hafin er með fjármálaráðuneyti til að skilgreina betur eign og samninga RÚV varðandi dreifikerfið mun vonandi tryggja betur hagsmuni félagsins þegar kemur að breytingu kerfisins í stafrænt kerfi eins og unnið er að af iðnaðar-, samgöngu og mennta- og menningarmálaráðuneytum. Brýnt er að hraða þessu ferli eins og hægt er því flest lönd í Evrópu eru að skipta yfir í stafrænt kerfi og þar með getur aðgengi að dagskrárefni og miðlun þess orðið erfið og óþarflega dýr.

Niðurlag

Ríkisútvarpið er mikilvægur hluti af innviðum íslensks samfélags. Þegar litið er yfir íslenskt fjölmiðlalandslag má sjá að margir miðlar eiga í erfiðleikum. Starfshópurinn telur að sjaldan eða aldrei hafi verið mikilvægara að tryggja Ríkisútvarpinu góðan aðbúnað. Þær tillögur sem settar eru fram hér að ofan hafa þann tilgang að efla lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk Ríkisútvarpsins. Við viljum minna á að tilgangurinn með Ríkisútvarpinu er fyrst og fremst menningarlegur og lýðræðislegur auk hins mikilvæga öryggishlutverks. Ríkisútvarpið nýtur lögbundins styrks frá ríkinu vegna ákveðinnar sérstöðu og er kjarni þeirrar sérstöðu í dagskrá og starfsemi Rásar 1 Ríkisútvarpsins þótt að rásinni hafi verið þrengt fjárhagslega. Mikilvægt er að sú sérstaða sem þar birtist komi einnig fram í dagskrá og starfsemi Sjónvarpsins og í netmiðlinum ruv.is.

Almannaþjónustumiðill á að mennta, fræða og gera hlustendum, áhorfendum og lesendum sínum kleift að vera virkir þátttakendur og upplýstir borgarar í lýðræðissamfélagi. Hugmyndin um sameiginlegan fjölmiðil þjóðarinnar er háleit. Skyldur og ábyrgð forsvarsmanna þjóðarinnar og stjórnenda Ríkisútvarpsins eru því miklar.