

RÍKISENDURSKOÐUN

Ríkisútvarpið ohf.

Rekstur og aðgreining rekstrarþátta

Eftirfylgni 2022



Janúar 2023

Efnisyfirlit

| | |
|---|---|
| Inngangur | 3 |
| Samantekt og niðurstöður | 4 |
| Ríkisútvarpið ohf..... | 5 |
| Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð..... | 5 |

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar og hvort tillögur ríkisendurskoðanda til úrbóta hafi náð fram að ganga.

Samantekt og niðurstöður

Úttektin var unnin að ósk mennta- og menningarmálaráðuneytis sem bað um að fjallað yrði um bókhald Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV) með hliðsjón af ákvæðum sem innleidd hafa verið úr evrópskum rétti um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart útvarpsþjónustu í almannapágu. Einnig var skoðað hvort Ríkisútvarpið hefði fylgt tengdum ákvæðum laga um aðra starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og fjárhagslegan aðskilnað slíkrar starfsemi.

Lagðar voru fram fjórar tillögur til úrbóta. Þrjár þeirra voru á ábyrgðarsviði RÚV og fjölluðu m.a. um lagaskyldu til að stofna dótturfélag fyrir aðra starfsemi en fjölmiðlun í almannapágu og að í því samhengi þyrfti að tekju- og gjaldfæra viðskiptaboð með viðeigandi hætti. Þá var bent á að efla þyrfti fjárhagslegt eftirlit stjórnar. Ein tillaga beindist að mennta- og menningarmálaráðuneyti um að fjármála- og efnahagsráðuneyti ætti að fara með hlut ríkisins í RÚV enda væri æskilegt að skilja á milli eigenda- og faglegrar ábyrgðar.

Brugðist hefur verið við með úrbótum og fjallað um tillögu Ríkisendurskoðunar varðandi eignarhald á RÚV. Kjarninn í úrbótunum felst í að RÚV sala ehf. var stofnað sem dótturfélag Ríkisútvarpsins ohf., í samræmi við ákvæði laga. Félagið hóf starfsemi 1. janúar 2020 og reikningsskil eru í dag í samræmi við ólík hlutverk þeirra. Þá hefur RÚV gripið til ráðstafana til að stjórn fái upplýsingar með reglubundnum hætti varðandi fjárhag og rekstur félagsins.

Starfshópur ráðuneytis fjallaði um þá tillögu Ríkisendurskoðunar að fjármála- og efnahagsráðuneyti eigi að fara með hlut ríkisins í RÚV. Starfshópurinn tók ekki afstöðu um hvort breyta skuli eignarhaldinu og vísar í skýrslu sinni til Alþingis með ákvarðanir þar um. Í skýrslu starfshópsins kemur einnig fram að rétt sé að setja hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í RÚV. Við athugun Ríkisendurskoðunar kom fram að búið sé að birta drög á vegum framkvæmdastjórnar ESB sem lúta að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og að ráðuneytið fylgist með þróun þessara mála.

Ríkisútvarpið ohf.

Í skýrslunni [Ríkisútvarpið ohf. Rekstur og aðgreining rekstrarþátta](#) (nóvember 2019) fjallaði Ríkisendurskoðun, að beiðni mennta- og menningarmálaráðuneytis, um bókhald Ríkisútvarpsins ohf. (RÚV) og þá með hliðsjón af skilyrðum 4. gr. tilskipunar ESB nr. 2006/111 EB sem tók gildi með reglugerð nr. 430/2008 og ákvæði í kafla 6.4 í ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 35/10/COL um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart rekstri útvarpsþjónustu í almannapágu. Einnig var tekið til skoðunar hvort Ríkisútvarpið hefði fylgt ákvæðum 4. og 5. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Þau ákvæði fjalla annars vegar um aðra starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og hins vegar um fjárhagslegan aðskilnað slíkrar starfsemi frá almannaðjónustuhlutanum.

Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð

Meginmarkmið úttektarinnar var að kanna hvort reikningsskil félagsins uppfylltu ákvæði ofangreindra laga, reglugerða og skuldbindinga og hvort rekstur Ríkisútvarpsins ohf. væri sjálfbær. Í skýrslunni lagði Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta. Þrjár þeirra vörðu fyrir komulag innri starfsemi en fyrsta tillagan fjallar um tilhögun rekstrarfyrirkomulags Ríkisútvarpsins.

Fara verður að lögum

Ríkisútvarpinu ohf. ber að uppfylla þær skyldur sem 4. gr. laga nr. 23/2013 leggur á félagið að stofna og reka dótturfélög fyrir aðra starfsemi en fjölmiðlun í almannapágu. Lagaleg skylda félagsins gengur framur því óhagræði sem hugsanlega kann að hljóta af stofnun dótturfélaga.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis (nú menningar- og viðskiptaráðuneyti) árið 2019 kom m.a. fram að ráðuneytið tæki undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar að fylgni við lög sé ekki valkvæð. Í kjölfar úttektarinnar myndi ráðuneytið grípa til viðeigandi ráðstafana svo allri óvissu er varðar fylgni við lög yrði eytt eins fljótt og frekast væri unnt.

Í viðbrögðum RÚV 2019 við sömu tillögu kom m.a. fram að stjórn RÚV hygðist óska eftir afstöðu ráðuneytis um hvort vilji væri til að félagið stofnaði dótturfélög eða hvort viðkomandi lagaáskilnaður yrði felldur brott, og þá samfara breytingum á innra bókhaldi til samræmis við ábendingar ríkisendurskoðanda.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2022 vísaði menningar- og viðskiptaráðuneyti til þess að í desember 2019 hafi verið stofnað einkahlutafélagið RÚV Sala ehf. (RÚV sala) sem sé að fullu í eigu RÚV ohf. Í samræmi við ákvæði 4. gr. laga nr. 23/2013 og að ráðuneytið teldi að með því hefði verið brugðist við úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar.

Í svari RÚV 2022 var tilgreint að tilgangur RÚV sölu ehf., sem hóf starfsemi 1. janúar 2020, sé að bera ábyrgð á allri sölu sem RÚV skilgreinir sem tekjuaflandi samkeppnisrekstur. RÚV sala selji auglýsingar og aðrar vörur og þjónustu í eigin nafni. Starfsfólk auglýsingadeildar og annað starfsfólk sem er í fullu starfi við samkeppnisrekstur hafi orðið starfsfólk RÚV sölu við stofnun

þess og að annar beinn kostnaður, s.s. vegna skrifstofuhalds færst beint til RÚV sölu. Jafnframt kom fram að RÚV seldi RÚV sölu tiltekna þjónustu, s.s. aðstoð við reikningshald, uppgjör, mannauðsmál, húsnæði, ræstingu o.fl.

RÚV selur RÚV sölu rétt til að selja auglýsingar í dagskrá RÚV í samræmi við skilgreindan auglýsingatíma, samkvæmt lögum og reglum á hverjum tíma, og ber ábyrgð á að birtingar fari ekki yfir þann tíma sem heimilaður er. RÚV innheimtir þóknun fyrir aðgang að auglýsingatíma í hlutfalli við sölu. RÚV sala er gert upp sem sérfélag en við árshluta- og ársuppgjör eru gerð samstæðureikningsskil og einn reikningur gerður fyrir bæði félögin.

Hvað hefur gerst: RÚV sala ehf. hefur verið stofnað sem dótturfélag RÚV ohf., í samræmi við ákvæði 4 gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Félagið hóf starfsemi 1. janúar 2020.

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar varðaði aukið gagnsæi um aðskilnað fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og samkeppnisreksturs.

Verðmeta þarf réttinn til nýtingar á viðskiptaboðum

Til að auka gagnsæi um aðskilnað fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og samkeppnisreksturs og tryggja að ríkisstyrkir renni ekki til annarrar starfsemi en almannapjónustu þarf að verðmeta rými milli dagskrárliða RÚV ohf. sem nýtt eru undir auglýsingar og önnur viðskiptaboð. Í innra bókhaldi þarf síðan að tekju- og gjaldfæra þau með viðeigandi hætti, þ.e. til tekna hjá almannapjónustu félaginu og gjalda hjá samkeppnishlutanum.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2019 kom fram að ráðuneytið ætlaðist til að reglum um aðskilnað bókhalds milli almannapjónustu og samkeppnisrekstrar væri fylgt til hins ítrasta. Ráðuneytinu væri hins vegar ekki kunnugt um sambærilegt verklag og verðmætamat á auglýsingarými hjá fjölmiðlum í almannapjónustu annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu líkt og úrbótatillaga Ríkisendurskoðunar fjallar um. Óskað yrði eftir nánari upplýsingum um hvaða bókhaldsreglur og tilskipunarákvæði væri vísað til.

Í viðbrögðum RÚV 2019 kom fram að almannapjónusta og samkeppnisrekstur RÚV hafi verið aðskilin í bókum félagsins frá 1. janúar 2015. Aðskilnaðurinn hafi verið staðfestur af endurskoðendum félagsins í ársreikningum frá þeim tíma og einnig í mati fjölmiðlanefndar á almannapjónustu RÚV. Félagið taldi augljóst að samkeppnisreksturinn skilaði hagnaði sem væri nýttur til að fjármagna almannapjónustu RÚV, þ.e. til viðbótar við þjónustutekjur sem berast í gegnum útvarpsgjald. Þannig væri skýrt að nettó-tekjur RÚV væru ekki nýttar til annarrar starfsemi en almannapjónustu. Önnur viðbrögð RÚV voru á sömu nótum og ráðuneytis, þ.e. að úrbótatillaga Ríkisendurskoðunar ætti sér ekki fordæmi í öðrum almannapjónustumiðlum í Evrópu samkvæmt vitneskju RÚV. Eins og fram hefði komið væri ekki um að ræða að nettó-tekjum af almannapjónustu væri varið til niðurgreiðslu samkeppnisreksturs, heldur væri það öfugt. Sú breyting sem ríkisendurskoðandi legði til hefði því í reynd hverfandi áhrif önnur en bókhaldsleg.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2022 vísaði menningar- og viðskiptaráðuneyti til að eftir stofnun dótturfélagsins RÚV sala ehf. hefði RÚV breytt uppgjörsaðferðum sínum með hliðsjón

af stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar. Rekstrarliðir væru tilgreindir í rekstrarsamningi dags 7. júlí 2020 milli RÚV ehf. og RÚV sölu ehf. og reikningsskil félaganna byggð á þessum samningi.

Hvað hefur gerst: RÚV hefur breytt uppgjörsaðferðum sínum í kjölfar stofnunar dótturfélagsins RÚV sala. Í rekstrarsamningi milli félaganna er tilgreint hvernig verðmati á rými milli dagskráliða er háttað fyrir auglýsingar og önnur viðskipta-boð. RÚV staðfestir að reikningsskil félaganna séu gerð í samræmi við þetta.

Þriðja tillaga Ríkisendurskoðunar fjallaði um hvaða ráðuneyti færi með hlut ríkisins í Ríkisútvarpinu og um hæfisskilyrði vegna stjórnarmanna með hliðsjón af þekkingu á fjármálum.

Gæta þarf samræmis í eignum ríkisins

Ríkisendurskoðandi telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti eigi að fara með hlut ríkisins í Ríkisútvarpinu ehf. líkt og það geri með önnur félög sem ríkið á eignarhlut í enda sé æskilegt að skilja á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar. Þá telur ríkisendurskoðandi rétt að skipa í stjórn Ríkisútvarpsins ehf. á forsendum hæfisskilyrða 66. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög og 44. gr. laga um opinber fjármál. Mikilvægt sé að tryggja að a.m.k. hluti stjórnarmanna hafi sérþekkingu á fjármálum.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2019 kom m.a. fram að það tæki ekki afstöðu til þess hvort skilja ætti á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar. Það væri Alþingis að ákvarða um slíkt. Einnig kom fram að ráðuneytið teldi sig hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með Ríkisútvarpinu eins og kveðið er á um í lögum nr. 2/1995 um hlutafélög og eigendastefnu ríkisins. Í lögumnum væri ekki kveðið á um ólíkt eftirlitshlutverk ráðuneyta í þessu efni. Í kjölfar ábendinga Ríkisendurskoðunar hygðist ráðuneytið engu að síður meta hvort þörf væri á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja enn virkara eftirlit með fjárhagsstöðu og rekstraráætlanum Ríkisútvarpsins. Þá kom fram að ráðuneytið liti svo á að ábendingum Ríkisendurskoðunar um fyrirkomulag við skipan í stjórn Ríkisútvarpsins væri beint til Alþingis.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2022 vísaði menningar- og viðskiptaráðuneyti til til fyrri viðbragða um að ráðuneytið teldi sig hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með Ríkisútvarpinu eins og kveðið er á um í lögum um hlutafélög nr. 2/1995 og eigendastefnu ríkisins. Engu að síður hafi verið stofnaður starfshópur til þess að meta tillögu Ríkisendurskoðunar um að fjármála- og efnahagsráðherra fari með eignarhlut í Ríkisútvarpinu. Verkefni hópsins hafi verið að draga fram mismunandi lagaumhverfi, væri það fyrir hendi hjá opinberum hlutafélögum, skoða hvernig eftirlitshlutverki ráðuneytanna væri háttað og ástæðu fyrir núverandi fyrirkomulagi. Menningar- og viðskiptaráðuneyti vísaði til þess að niðurstaða starfshópsins væri á þá leið að:

... best væri að skipun stjórnar RÚV verði í samræmi við það sem þekkist í nágrannalöndum okkar og tekur þ.a.l. undir tillögur sem komu fram í lögum nr. 23/2013 um að stjórn RÚV skuli skipa sjö menn og jafnmarga til vara sem kosin skal á aðalfundi. Rétt sé að setja ákveðin hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í RÚV með það að markmiði að ólík þekking og reynsla sem tengist starfsemi RÚV endurspeglar í stjórn. Fyrirkomulag við skipun stjórnar endurspeglar armslengdarreglu frá pólitísku valdi og helgast það af því að

hlutverk RÚV er frábrugðið öðrum opinberum hlutafélögum. Það er hins vegar einnig mat starfshópsins að það sé á valdi lýðræðiskjörinna fulltrúa til að meta hvor leiðin er best til þess fallin til að tryggja góðan almannabjónustumiðil í landinu og hagsmuni ríkisins.

Þessu til viðbótar benti ráðuneytið á að framkvæmdastjórn ESB hafi birt drög að reglugerð um fjölmiðlafrelsi (e. *European Media Freedom Act*) þar sem í 5. gr. er vikið að fjölmiðlum sem sinna almannabjónustuhlutverki á borð við RÚV (e. *Public Service Media*). Í drögunum sé m.a. vikið að því að mæla skuli fyrir um hæfisskilyrði stjórnar almannabjónustufjölmiðils í lögum. Framan- greind reglugerð sé enn á frumstigum en ráðuneytið fylgist vel með þróun þessara mála á Evrópuvettvangi og aðlagar löggjöfina ef þess mun gerast þörf.

Hvað hefur gerst: Starfshópur fjallaði um úrbótatillögu Ríkisendurskoðunar. Í skýrslu hans er fjallað um mismunandi kosti í lagaumhverfi en ekki kemur fram tillaga um að eignarhaldi verði breytt. Fram kemur að rétt sé að setja hæfisskilyrði fyrir stjórnarmenn í RÚV með það að markmiði að ólík þekking og reynsla sem tengist starfsemi RÚV endurspeglast í stjórn. Við nánari eftirgrennslan Ríkisendurskoðunar hjá menningar- og viðskiptaráðuneyti kom fram að það tæki undir sjónarmið starfshópsins um að Alþingi hafi lokaorð um eignarhlut ríkisins á Ríkisútvarpinu. Jafnframt að búið sé að birta drög á vegum framkvæmdastjórnar ESB er lúta að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og að ráðuneytið fylgist með þróun þessara mála.

Fjórða tillaga Ríkisendurskoðunar fjallaði um hlutverk stjórnar við fjárhagslegt eftirlit með starfsemi RÚV.

Efla þarf fjárhagslegt eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins ohf.

Efla þarf eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. með fjárhag og rekstri félagsins og tryggja sjálfbæran rekstur. Mikilvægt er að stjórnin fái með reglubundnum hætti kynningu á heildarfjárhagsáætlun félagsins og fjalli um áætlaðar fjárfestingar, fjárstreymi og fjárhagsstöðu til viðbótar við rekstraráætlanir.

Í viðbrögðum mennta- og menningarmálaráðuneytis árið 2019 var tiltekið að athugasemdir Ríkisendurskoðunar um ábyrgð stjórnar Ríkisútvarpsins á fjármálum væri vísað á Ríkisútvarpið. Ráðuneytinu væri fullkunnugt um fjárhagsstöðu Ríkisútvarpsins og teldi brýnt að breyting yrði þar á, hvort sem sjálfbærum rekstri yrði náð með breyttum áherslum í rekstri, fjárveitingum eða breytingum á kvöðum í þjónustusamningi.

Í viðbrögðum RÚV 2019 kom fram að stjórn RÚV hefði fjallað með reglubundnum hætti um fjárfestingar, fjárstreymi og fjárhagsstöðu RÚV, til viðbótar við hefðbundna afgangi rekstraráætlana. Til að mæta tilmælum ríkisendurskoðanda yrðu þessir liðir settir fast á dagskrá stjórnarfundar ársfjórðungslega. Skýrsla ríkisendurskoðanda væri til þess fallin að skerpa enn frekar á ákveðnum áherslum í rekstri RÚV. Að áliti stjórnar RÚV skorti nokkuð á, í skýrslu ríkisendurskoðanda, að tekið hefði verið nægt tillit til þeirra miklu jákvæðu breytinga sem orðið hefðu á rekstri RÚV frá árinu 2015 í kjölfar fjárhagslegrar endurskipulagningar.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2022 vísaði menningar- og viðskiptaráðuneyti til þess að félagið hafi eflt upplýsingastreymi til stjórnar og vísaði til upplýsinga sem jafnframt koma fram í svari RÚV. Í svari RÚV 2022 kemur fram að í kjölfar ábendinga Ríkisendurskoðunar hafi RÚV eflt upplýsingastreymi til stjórnar um rekstur, áætlanir og aðrar fjárhagsupplýsingar. Í töflu var sett fram nánari skilgreining á hvaða upplýsingar væru settar fram gagnvart stjórn með reglulegum hætti, þ.m.t. um reglubundin uppgjör, þróun stöðugilda og verktöku, sjóðstreymi, fjárfestingar og áætlanagerð.

Hvað hefur gerst: Ríkisútvarpið ohf. hefur gripið til ráðstafana til að stjórn félagsins fái reglubundnar upplýsingar um fjárhag og rekstur félagsins. Með því skapast forsendur fyrir virku eftirliti stjórnar með þessum þáttum.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is