



# Ríkisúttvöngurinn ohf.

Rekstur og aðgreining rekstrarþátta

Ríkisendurskoðun



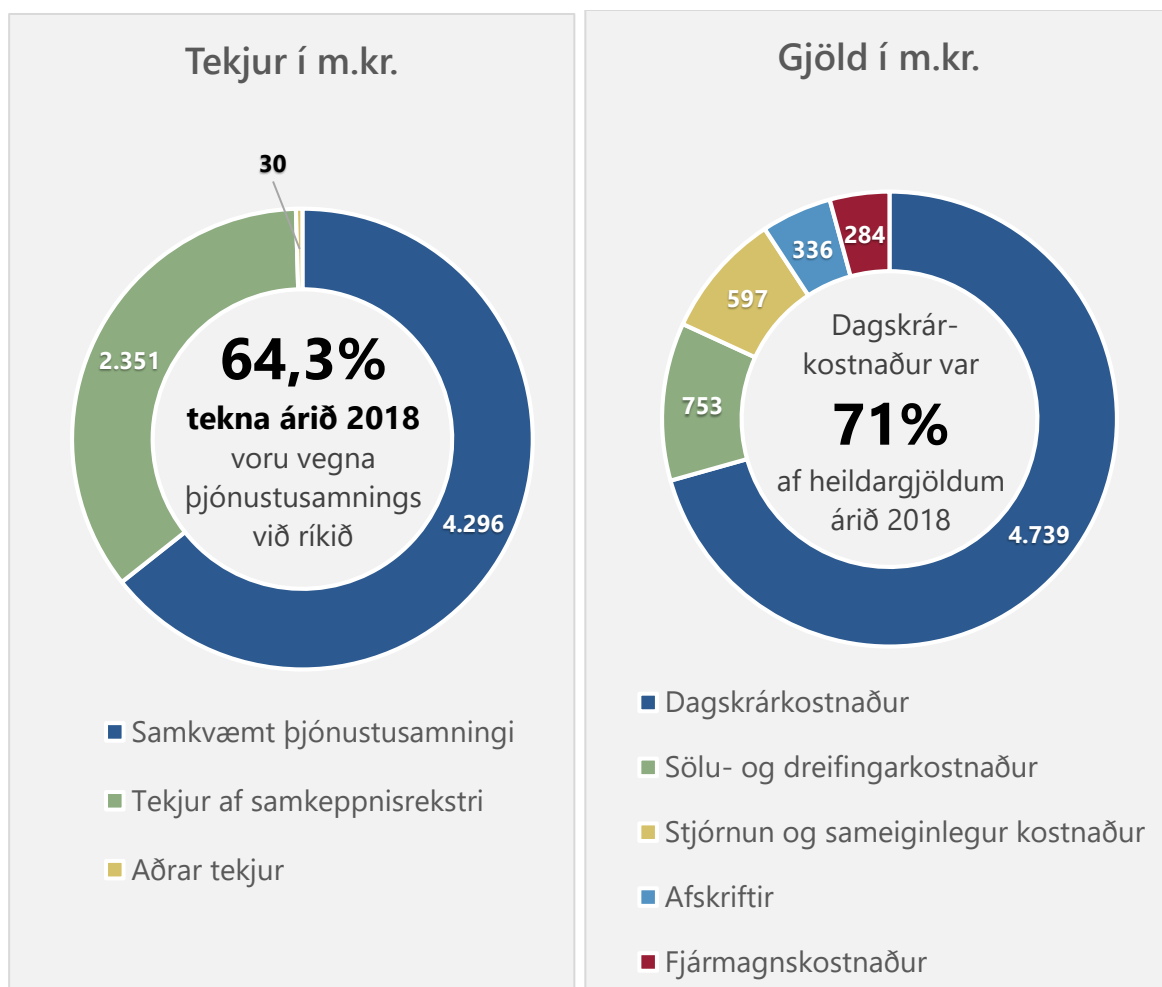
# Aðfararorð

Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga eftir fyrirspurn frá mennta- og menningarmálaráðuneyti um fjárhagslega aðgreiningu almannatjónustu og samkeppnisreksturs í bókhaldi Ríkisútvarpsins ohf. Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. og þau lykilatriði sem úttekt ríkisendurskoðanda leiddi í ljós og vekja sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

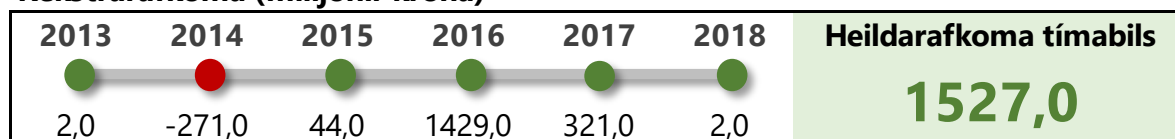
# Efnisyfirlit

Lykiltölur úr rekstri.....	4
Niðurstöður.....	6
Tillögur til úrbóta .....	9
Umsagnir og viðbrögð .....	10
Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis.....	10
Viðbrögð RÚV ohf.....	11
Inngangur.....	14
<b>1 Ríkisútvarpið ohf. ....</b>	<b>15</b>
1.1 Lagaleg umgjörð Ríkisútvarpsins .....	15
1.2 Breytt umgjörð Ríkisútvarpsins .....	15
1.3 Ríkisútvarpið ohf.....	16
1.4 Breytingar á lögum um Ríkisútvarpið ohf. ....	17
1.5 Lög nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu .....	18
1.6 Kröfur um stofnun dótturfélags og fjárhagslegan aðskilnað.....	19
1.6.1 Reikningsskil RÚV ohf. ....	22
<b>2 Rekstur Ríkisútvarpsins ohf. ....</b>	<b>24</b>
2.1 Rekstrarforsendur við stofnun Ríkisútvarpsins ohf.....	25
2.2 Þróun fjárhags .....	26
2.2.1 Ósjálfbær rekstur .....	28
2.2.2 Þróun skulda .....	29
2.3 Lóðasala RÚV .....	32
<b>3 Stjórnskipulag og eftirlit með rekstri Ríkisútvarpsins.....</b>	<b>35</b>
3.1 Óvenjulegt stjórnarfyrikomulag .....	36
<b>Viðauki .....</b>	<b>38</b>

# Lykiltölur úr rekstri

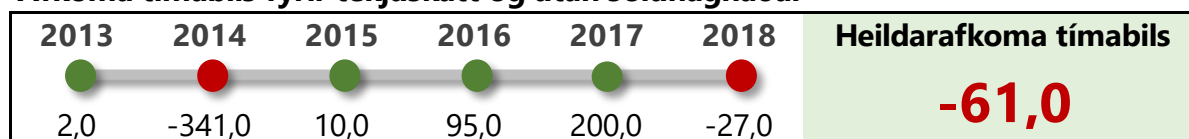


## Rekstrarafkoma (milljónir króna)

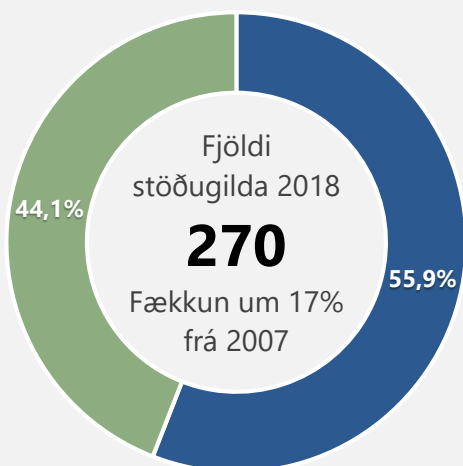


Á árunum 2016–18 tekjufærði Ríkisútvarpið ohf. hagnað af sölu byggingaréttar á lóð félagsins við Efstaleiti. Nam fjárhæðin 1.535 m.kr. árið 2016, 174 m.kr. árið 2017 og 29 m.kr. árið 2018. Án lóðasölnunnar hefði Ríkisútvarpið ohf. orðið ógjaldfært. Ef litið er á afkomu félagsins fyrir tekjuskatt og án söluhagnaðar hefði heildarafkoma tímabilsins verið neikvæð um 61 m.kr.

## Afkoma tímabils fyrir tekjuskatt og utan söluhagnaðar

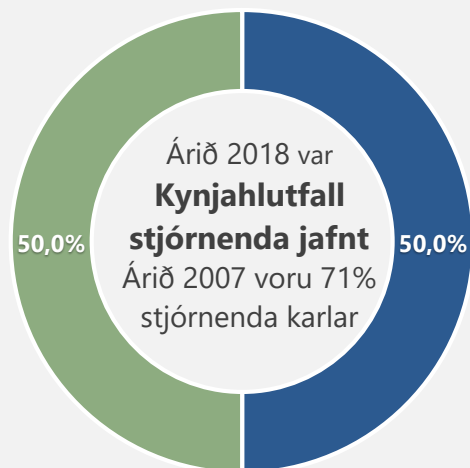


### Starfsmenn



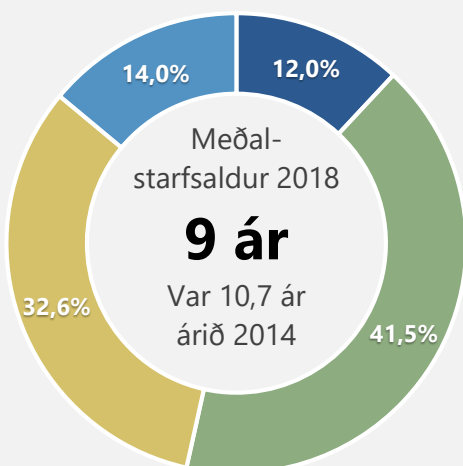
■ Karlar ■ Konur

### Stjórnendur



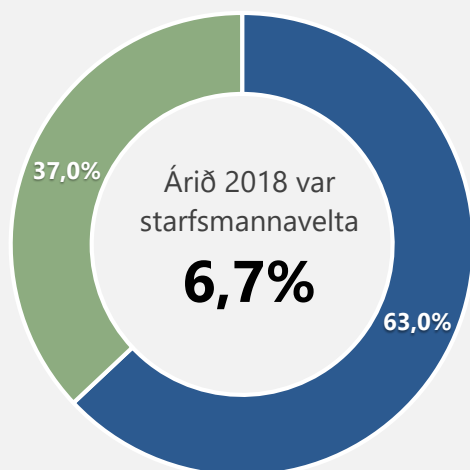
■ Karlar ■ Konur

### Aldur starfsmanna



■ 29 ára og yngri ■ 30 - 44 ára  
■ 45 - 59 ára ■ 60 ára og eldri

### Menntun starfsmanna



■ Háskólamenntaðir ■ Annað

# Niðurstöður

## Áhrif Evrópulöggjafar á starfsemi Ríkisútvarpsins

Evrópulöggjöf og aðkoma Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) að fjármögnun og starfsemi Ríkisútvarpsins hafa haft mikil áhrif á þróun rekstrarforms og hlutverk þess eins og það er skilgreint í lögum. Raunar má segja að sú ákvörðun að Ríkisútvarpið skuli rekið sem opinbert hlutafélag sé afleiðing af eftirliti ESA. Stofnunin taldi m.a. að ótakmörkuð ábyrgð ríkisins á skuldbindingum RÚV fæli í sér ólögmetna ríkisaðstoð og að fjármögnun Ríkisútvarpsins, fyrir breytingu, veitti því efnahagslegt forskot á samkeppnisaðila.

Evrópulöggjöf veitir ákveðna undanþágu frá samkeppnis- og ríkisstyrkjareglum EES-samningsins þegar kemur að fjölmiðlum. Þær heimila að fjölmiðlar í almannabágu séu fjármagnaðir með skattfé eða álagningu sérstakra gjalda en gera á móti þá kröfu að skilgreint sé með nákvæmum hætti hvað felist í slíkri fjölmiðlastarfsemi og að markvisst sé unnið að því að lágmarka áhrif ríkisstyrktrar fjölmiðlaþjónustu á samkeppni á fjölmiðlamarkaði. Grundvallaratriði í því sambandi er að tryggja að ríkisstyrkir séu einungis nýttir í almannaðjónustu fjölmiðilsins en ekki til að fjármagna aðra starfsemi, s.s. samkeppnisrekstur sem ríkisstyrktum fjölmiðlum er heimilt að stunda. Auglýsingamarkaður er e.t.v. augljósasta dæmið. Lykilatriði í eftirliti með framangreindum atriðum er að þess sé gætt að fjárhagsbókhald ríkisfjölmiðla sé gagnsætt og að þar sé að fullu skilið milli almannaðjónustu og samkeppnisreksturs.

Bókhald Ríkisútvarpsins ohf. mætir kröfum ESA að því marki að tekjum af samkeppnisrekstri, beinum kostnaði og hlutdeild í sameiginlegum kostnaði er haldið aðgreindum. Fjármagnskostnaði er aftur á móti ekki skipt upp og ekki er gerð formleg arðsemiskrafa til samkeppnisrekstrarins. Þá eru verðmæti sem almannaðjónustan skapar með því að nýta rými á milli dag-skrárliða undir auglýsingar og miðlun annarra viðskiptaboða ekki metin til fjár í bókhaldi félagsins en þau skapa samkeppnishluta félagsins möguleika til tekna. Núverandi fyrirkomulag er með þeim hætti að auglýsingatekjur eru bókfærðar hjá samkeppnishluta RÚV ohf. en endurgjald vegna auglýsingarýmis eru ekki færð á móti. Einungis er færð hlutdeild samkeppnisrekstrar í sameiginlegum kostnaði. Samkeppnishlutinn þarf því ekki að greiða að fullu fyrir réttinn til að koma viðskiptaboðum á framfæri. Ríkisendurskoðandi telur rétt að þessi verðmæti séu verðmetin og tekju- og gjaldfærð með viðeigandi hætti. Slíkt eykur gagnsæi og mætir betur þeim kröfum sem ESA gerir um fullkominn aðskilnað milli almannaðjónustu og samkeppnisrekstrar.

## Íslensk lög kveða á um stofnun dótturfélags

Ríkisútvarpið ohf. hefur ekki stofnað dótturfélög um annan rekstur en fjölmiðlaþjónustu í almannabágu þrátt fyrir lagalega skyldu þar um. Gildistöku umrædds lagaákvæðis hefur í tvígang verið frestað af löggjafanum, síðast til ársbyrjunar 2018. Samtöl Ríkisendurskoðunar við fulltrúa RÚV ohf. og mennta- og menningarmálaráðuneytis benda til þess að talið sé óþarft að stíga þetta skref þar sem aðskilnaður í bókhaldi félagsins eigi að nægja til að halda þessum þáttum starfseminnar aðgreindum. Lagaákvæðið gangi lengra en Evrópureglur mæla fyrir um og óvíst sé hvort einhver ávinningur fylgi því að stíga þetta skref. Það kunni jafnvel að leiða til óhagræðis fyrir félagið.

Ríkisendurskoðandi bendir á að ekki sé valkvætt að fara að lögum. Það er skylda RÚV ohf. að fara eftir þeim. Sé það aftur á móti vilji stjórnvalda að félagið raungeri ekki ákvæðið ber þeim að stuðla að því að það verði fellt brott úr lögum. Á meðan svo er ekki ber RÚV ohf. að uppfylla lagalegar skyldur sínar.

### **Rekstur Ríkisútvarpsins ohf.**

Þegar Ríkisútvarpið ohf. var stofnað lá fyrir að þörf væri á auknu fjármagni til að reksturinn stæði undir sér. Þrátt fyrir það lágu engar áætlanir fyrir um hvernig ætti að tryggja sjálfbæran rekstur félagsins. RÚV ohf. hefur frá stofnun verið afar skuldsett og rekstrarafkoma almennt neikvæð. Handbært fé í lok árs 2008 var 184 m.kr. en hefur síðan 2012 verið nánast ekki neitt. Eigið fé dróst sömuleiðis saman. Við stofnun RÚV ohf. var það 879 m.kr. en lækkaði um 1.179 m.kr. á innan við tveimur árum. Eigið fé var neikvætt um 300 m.kr. í ársbyrjun 2009 en þá samþykkti ríkissjóður að breyta 563 m.kr. skuld í hlutafé til að bæta eiginfjárstöðu félagsins. Frá 2015 hefur eiginfjárlutfall RÚV ohf. styrkst, einkum vegna sölu byggingaréttar á lóðinni við Efstaleiti, og var það 28,5% í árslok 2018. Athygli vekur að á sama tíma og félagið gekk á laust fé og skuldastaða þess var erfið jök það fjárfestingar sínar í búnaði og sýningarétti.

Á fyrstu rekstrarárunum lá fyrir að grípa þyrfti til langtímaaðgerða svo að forða mætti félaginu frá greiðsluþroti en ekki var brugðist við fyrr en félagið var komið í alvarlegan fjárhagsvanda. Fjárhagsleg endurskipulagning félagsins hófst árið 2014 en rekstrinum hefur fyrst og fremst verið komið á réttan kjöl með einskiptisaðgerðum á borð við niðurfellingu skuldar við ríkissjóð árið 2009 og með því að selja byggingarétt á lóð félagsins árið 2015. Árið 2018 var svo samið við LSR um að lengja í láni félagsins vegna lífeyrisskuldbindinga en afborganir af láninu höfðu verið íþyngjandi og m.a. fjármagnaðar með lántökum. Skilmálabreyting lánsins hafði jákvæð áhrif á greiðsluafkomu félagsins en eftir sem áður er greiðslustaða félagsins veik.

Afar mikilvægt er að tryggja ráðdeild í rekstri og öflugt fjárhagslegt eftirlit svo RÚV ohf. lendi ekki í alvarlegum greiðsluferfiðleikum að nýju. Fjármálastjórn félagsins hefur lengstum verið svipuð og um A-hluta ríkisstofnun sé að ræða og megináhersla lögð á að reksturinn rúmist innan fjárheimilda. Slíkt dugir ekki fyrir verulega skuldsett félag sem einnig þarf að standa undir fjárfestingum með framlagi á grundvelli þjónustusamnings auk sjálfsaflatekna.

### **Fjárhagslegt eftirlit**

Stjórnskipulag RÚV ohf. er ólíkt því sem almennt einkennir opinber hlutafélög í eigu ríkisins. Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer ekki með eignarhlut ríkisins í félaginu og kemur ekki að skipan stjórnar þess. Fyrir vikið verður aðkoma ráðuneytisins að fjárhagslegu eftirliti og aðhaldi með rekstri félagsins minni en almennt gerist. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti fjármála- og efnahagsráðuneyti að fara með hlut ríkisins í RÚV og skilja þannig á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti, sem fer með eignarhlut ríkisins, hefur faglegt eftirlit með RÚV og fylgist með því að ákvæði þjónustusamnings þess við félagið séu uppfyllt en vísar á stjórn félagsins varðandi fjárhagslegt eftirlit. Stjórnin er skipuð eftir hlutbundna kosningu á Alþingi en í lögum um félagið er ekki kveðið á um að tilnefnt sé í hana á grundvelli hæfni, menntunar eða reynslu líkt og gert er í lögum um opinber fjármál og á við um önnur opinber hlutafélög. Að mati ríkisendurskoðanda þarf að efla fjárhagslegt eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins

ohf. Því þótt faglegt eftirlit sé mikilvægt verði að tryggja sjálfbærni rekstrar. Fundargerðir stjórnar benda til þess að fjárhagsleg umræða snúist að jafnaði einkum um rekstraráætlanir og daglegan rekstur en til að tryggja fullnægjandi eftirlit með starfsemi RÚV ohf. þarf að fara fram regluleg kynning og umfjöllum um fjárfestingaáætlanir, fjármögnun og sjóðstreymisáætlanir félagsins til viðbótar við rekstraráætlanir.



# Tillögur til úrbóta

1

## Fara verður að lögum

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

2

## Verðmeta þarf réttinn til nýtingar á viðskiptaboðum

Til að auka gagnsæi um aðskilnað fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og samkeppnisreksturs og tryggja að ríkisstyrkir renni ekki til annarrar starfsemi en almannaðjónustu 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 almannaðjónustu félagsins og gjalda hjá samkeppnishlutanum.

3

## Gæta þarf samræmis í eignum ríkisins

Ríkisendurskoðandi telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti eigi að fara með hlut ríkisins í Ríkisútvarpinu ohf. 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 ohf. 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.

4

## 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.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

### Um 4. gr. laga nr. 23/2013, stofnun dótturfélags

„Ráðuneytið tekur undir þau sjónarmið Ríkisendurskoðunar að fylgni við lög sé ekki valkvæð. Eins og fram kemur í skýrsludrögum yðar hefur stjórn Ríkisútvarpsins falast eftir því að 4. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið verði annað hvort felld niður eða breytt í heimildarákvæði enda hafi skilyrði um aðskilnað í bókhaldi verið uppfyllt, samkvæmt skilningi Ríkisútvarpsins. Ráðuneytið hefur haft ofangreinda ósk Ríkisútvarpsins til skoðunar og m.a. þess vegna var óskað eftir úttekt Ríkisendurskoðunar á völdum þáttum í starfsemi Ríkisútvarpsins. Ráðuneytið mun í kjölfar úttektarinnar grípa til viðeigandi ráðstafana, svo allri óvissu er varðar fylgni við lög verði eytt eins fljótt og frekast er unnt.“

### Aðskilnaður bókhalds milli almannaþjónustu og samkeppnisrekstrar

„Ráðuneytið ætlast til að reglum um aðskilnað bókhalds milli almannaþjónustu og samkeppnisrekstrar sé fylgt til hins ítrasta. Ábendingar um það sem betur má fara eru vel þagnar og munu nýtast ráðuneytinu í eftirliti sínu með starfsemi Ríkisútvarpsins.

Í skýrsludrögum yðar (bls. 25) kemur fram að „ekki sé hægt að fullyrða hvort bókhald Ríkisútvarpsins uppfylli kröfur um fullkominn aðskilnað milli almannaþjónustu og samkeppnisrekstrar“ og er m.a. vísað til þess að meta þurfi verðmæti auglýsingarýmis og tekju- og gjaldfæra það milli almannaþjónustuhlutans annars vegar og samkeppnishlutans hins vegar. Ráðuneytinu er ekki kunnugt um sambærilegt verklag og verðmætamat á auglýsingarými hjá fjölmiðlum í almannaþjónustu annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Ráðuneytinu er ekki ljóst til hvaða bókhaldsreglna og tilskipunarákvæða Ríkisendurskoðun vísar og óskar eftir upplýsingum þar að lútandi, svo hægt sé að tryggja fylgni við þau. Þá væri æskilegt að fá upplýsingar um hvort Ríkisendurskoðun telji að áætla þurfi verðmæti auglýsingatíma fyrirfram eða hvort verðmætið skuli einungis koma fram í uppgjöri hvers árs í bókhaldi félagsins.“

### Samræmi í eftirliti ráðuneyta með opinberum hlutafélögum

„Í skýrsludrögum yðar er lagt til að lögum verði breytt svo fjármála- og efnahagsráðuneyti geti farið með hlut ríkisins í Ríkisútvarpinu, enda sé æskilegt að skilja á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar. Ráðuneytið tekur ekki afstöðu til þess, enda er það Alþingis að ákvarða um slíkt. Hins vegar bendir ráðuneytið á að sömu lög gilda um öll opinber hlutafélög og í lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál er ekki kveðið á um ólíkt eftirlitshlutverk ráðuneyta í þessu efni. Af svari fjármála- og efnahagsráðuneytis við fyrirspurn ráðuneytisins um eftirlit með opinberum hlutafélögum er ekki að ráða að mikill munur sé á eftirliti þessara tveggja ráðuneyta á hlutaðeigandi félögum. Ráðuneytið telur sig því hafa uppfyllt eftirlitsskyldu sína með Ríkisútvarpinu, eins og kveðið er á um í lögum nr. 2/1995 um hlutafélög og eigendastefnu ríkisins.

Í kjölfar ábendinga Ríkisendurskoðunar mun ráðuneytið engu að síður meta hvort þörf sé á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja enn virkara eftirlit með fjárhagsstöðu og rekstrar-  
10 Ríkisútvarpið ohf. – Rekstur og aðgreining rekstrarþátta

áætlunum Ríkisútvarpsins, m.a. í reglulegum samskiptum ráðuneytisins og Ríkisútvarpsins, svo upplýsingar í þá veru verði bókfærðar með skipulagðari hætti. Vert að benda á að fjölmiðlanefnd hefur einnig eftirlit með starfsemi Ríkisútvarpsins og skal njóta til þess aðstoðar Ríkisendurskoðunar, einkum er varðar bókhaldsmál.

Ráðuneytið lítur svo á að ábendingum Ríkisendurskoðunar um fyrirkomulag við skipan í stjórn Ríkisútvarpsins sé beint til Alþingis.“

### **Fjárhagslegt eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins**

„Um athugasemdir Ríkisendurskoðunar um ábyrgð stjórnar Ríkisútvarpsins á fjármálum og rekstri er vísað á Ríkisútvarpið.

Ráðuneytið vill taka fram að því er fullkunnugt um fjárhagsstöðu Ríkisútvarpsins og þær einskiptisaðgerðir sem stjórn og stjórnendur hafa gripið til vegna fjárhags þess. Eins og fram kemur í skýrsludrögum Ríkisendurskoðunar hafa þær aðgerðir ekki dugað til að tryggja sjálfbæran rekstur Ríkisútvarpsins. Það harmar ráðuneytið og telur brýnt að breyting verði þar á, hvort sem sjálfbærum rekstri verði náð með breyttum áherslum í rekstrinum, fjárveitingum til starfseminnar eða breytingum á kvöðum í þjónustusamningi.“

### **Viðbrögð RÚV ohf.**

#### **Fara verður að lögum**

„Ríkisendurskoðandi kemur með ábendingu um að ekki hafi verið stofnuð dótturfélög utan um samkeppnisrekstur RÚV. Ríkisendurskoðandi vísar þó einnig til þess í skýrslu sinni að bæði RÚV og mennta- og menningarmálaráðuneytið, sem fer með eignarhlut ríkisins í RÚV, hafi vakið athygli á því að þeim markmiðum sem slík dótturfélög eiga að þjóna samkvæmt lögnum náist með fjárhagslegum aðskilnaði í innra bókhaldi. Sú leið sé jafnframt bæði einfaldari og kostnaðarminni í framkvæmd. Ríkisendurskoðandi ber ekki brigður á þau sjónarmið í skýrslu sinni, en telur hins vegar að stofna verði dótturfélög eða að gera ráðstafanir til að breyta umræddum lögum.

RÚV hefur bent á að sú leið að stofna dótturfélög valdi óvissu um virðisaukaskattskil (meðferð inn- og útskatts) þar sem fjárhæðir gætu numið hundruðum milljóna á ársgrundvelli. Samkvæmt sérfræðiálitum sem RÚV hefur aflað eru veruleg áhöld um hver áhrifin yrðu á rekstur RÚV ef þessi leið yrði farin. Mikilvægt er að engin lagaleg óvissa sé til staðar um þessi atriði og önnur ef slík félög yrðu stofnuð. Tekið skal fram að virðisaukaskattskil RÚV eru í samræmi við umsögn Ríkisskattstjóra til Alþingis frá árinu 2006.

Í ljósi niðurstöðu skýrslu ríkisendurskoðanda mun stjórn RÚV nú í kjölfarið óska eftir afstöðu eigandans, þ.e. mennta- og menningarmálaráðuneytisins, um það hvort vilji sé til að RÚV stofni dótturfélög eða hvort umræddur lagaáskilnaður verði felldur á brott, og þá samfara breytingum á innra bókhaldi til samræmis við ábendingar ríkisendurskoðanda. Verði lagaáskilnaður ekki felldur á brott verður óskað eftir leiðsögn ráðuneytisins um form viðskipta dótturfélags við móðurfélag en slíkt var óútfært í lögnum sem um ræðir, líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið. Þá mun stjórn RÚV óska eftir svörum um það hvernig eigandinn vilji að brugðist verði við mögulegum neikvæðum fjárhagslegum afleiðingum tengdum virðisaukaskattskilum,

þ.e. hvort vilji Alþingis sé að þjónusta RÚV verði skert til samræmis eða hvort fjárhagslegum neikvæðum áhrifum verði mætt með hækkuðum þjónustutekjum.“

### **Verðmeta þarf réttinn til nýtingar á viðskiptaboðum**

„Ríkisendurskoðandi telur að í reikningsskilum félagsins þurfi að verðmeta réttinn til nýtingar á viðskiptaboðum RÚV.

Almannaþjónusta og samkeppnisrekstur RÚV hefur verið aðskilinn í bókum félagsins frá 1. janúar 2015. Aðskilnaðurinn hefur verið staðfestur af endurskoðendum félagsins, sem starfa í umboði ríkisendurskoðanda, í öllum ársreikningum frá þeim tíma og einnig í mati fjölmiðlanefndar á almannaþjónustu RÚV. RÚV telur augljóst að samkeppnisreksturinn skili hagnaði, sem svo er nýttur til að fjármagna almannaþjónustu RÚV til viðbótar við þjónustutekjurnar sem berast í gegnum útvarpsgjaldið. Þannig er skýrt að nettó-tekjur RÚV séu ekki nýttar til annarrar starfsemi en almannaþjónustu.

Nú leggur ríkisendurskoðandi til að stuðst verði við nýja reikningshaldslega aðferð þannig að auglýsingahólf séu verðmetin og færð sem viðskipti milli almannaþjónustuhluta og samkeppnishluta RÚV á þann hátt að almannaþjónustan selji samkeppnishlutanum auglýsingapláss á fyrirfram ákveðnu verði. Þessi tillaga á sér ekki fordæmi í öðrum almannaþjónustumiðlum í Evrópu, sem RÚV best veit, þar sem almannaþjónusta er að hluta fjármögnuð með auglýsingasölu eins og raunin er hjá RÚV. Eins og fram hefur komið renna allar nettó-tekjur samkeppnisrekstrar til almannaþjónustu. Ekki er um það að ræða að nettó-tekjum af almannaþjónustu sé varið til niðurgreiðslu samkeppnisreksturs, heldur er það öfugt. Sú breyting sem ríkisendurskoðandi leggur til hefur því í reynd hverfandi áhrif önnur en bókhaldsleg.

Til að bregðast við ábendingu ríkisendurskoðanda mun RÚV óska eftir frekara samtali og leiðsögn embættisins um hvaða reikningshaldslegu aðferð skuli helst beitt.“

### **Gæta þarf samræmis í eignum ríkisins**

„Ríkisendurskoðandi telur að skoða þurfi hvort eignarhald RÚV eigi heima áfram undir mennta- og menningarmálaráðuneytinu eða hvort ástæða sé til að færa eignarhald, og vald til að skipa stjórn RÚV, yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem fari nú þegar með eignarhaldið í flestum opinberum fyrirtækjum.

Núverandi fyrirkomulag við skipan í stjórn RÚV er á grundvelli laga um RÚV frá árinu 2013. Það fyrirkomulag tekur mið af sérstöðu almannaþjónustumiðilsins og er sambærilegt við skipun í stjórnir flestra almannaþjónustumiðla í löndunum í kringum okkur. Í lögnum er sérstaða almannaþjónustumiðilsins viðurkennd og litið svo á að starfsemi hans sé af samfélagslegum toga og að RÚV hafi viðtæku hlutverki að gegna hvað varðar lýðræðislega umræðu, tungumál og menningararf.

RÚV ítrekar mikilvægi þess að skipun í stjórn RÚV endurspegli vilja þjóðar og þings. Að öðru leyti vísar stjórn RÚV ábendingu ríkisendurskoðanda, varðandi eignarhald á RÚV, til Alþingis.“

### **Efla þarf fjárhagslegt eftirlit stjórnar Ríkisútvarpsins ohf.**

„Ríkisendurskoðun telur að efla þurfi enn frekar fjárhagslegt eftirlit stjórnar RÚV. RÚV telur þessa ábendingu ríkisendurskoðanda jákvæða. Stjórn RÚV hefur vissulega fjallað með reglubundnum hætti um fjárfestingar, fjárstreymi og fjárhagsstöðu RÚV, til viðbótar við

hefðbundna afgangi rekstraráætlana. Til að mæta tilmælum ríkisendurskoðanda verða þessir liðir settir fast á dagskrá stjórnarfundna ársfjórðungslega. Skýrsla ríkisendurskoðanda er til þess fallin að skerpa enn frekar á ákveðnum áherslum í rekstri RÚV, ekki hvað síst þeim sem eru af fjárhagslegum toga.

Því má bæta við að stjórn RÚV telur að fjárhagsleg endurskipulagning RÚV á síðustu árum hafi skilað miklum árangri. Rekstur RÚV hefur verið hallalaus frá upphafi árs 2015, sala á byggingarétti hefur lækkað vaxtaberandi skuldir félagsins meira en nokkru sinni og skilmálabreyting LSR-lánsins hefur leitt til þess að RÚV hefur frá árinu 2018 í fyrsta sinn getað talist sjálfbært og hefur getað greitt af öllum lánum félagsins. Á þessum árum hefur eigið fé RÚV einnig vaxið mikið eftir að hafa lækkað jafnt og þétt alla tíð frá stofnun. Að áliti stjórnar RÚV skortir nokkuð á, í skýrslu ríkisendurskoðanda, að tekið sé nægt tillit til þeirra miklu jákvæðu breytinga sem orðið hafa á rekstri RÚV frá árinu 2015. Þær aðgerðir sem gripið hefur verið til hafa stuðlað að heilbrigðum rekstri og munu nýtast RÚV til frambúðar.“

# Inngangur

Í október 2018 óskaði mennta- og menningarmálaráðuneyti eftir því við ríkisendurskoðanda að kannað yrði hvort bókhald Ríkisútvarpsins ohf. uppfylli eftirtalin skilyrði:

- ✓ Ákvæði 4. gr. tilskipunar ESB nr. 2006/111 EB sem tók gildi með reglugerð nr. 430/2008 um gildistöku tilskipunar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um gagnsæi fjármálatengsla milli aðildarríkjanna og opinberra fyrirtækja, svo og gagnsæi í fjármálum tiltekinna fyrirtækja.
- ✓ Ákvæði í kafla 6.4 í ákvörðun Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) 35/10/COL frá 3. febrúar 2010 um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart rekstri útvarpsþjónustu í almannapágu.

Ríkisendurskoðandi féllst á þá beiðni en ákvað að taka einnig til skoðunar rekstur Ríkisútvarpsins og hvort félagið hefði fylgt ákvæðum 4. og 5. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Þau fjalla annars vegar um aðra starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og hins vegar um fjárhagslegan aðskilnað slíkrar starfsemi frá almannapjónustuhlutanum. Meginmarkmið úttektarinnar var að kanna hvort reikningsskil félagsins uppfylltu ákvæði ofangreindra laga, reglugerða og skuldbindinga. Leitast var við að svara eftirfarandi úttektarspurningum:

Er starfsemi Ríkisútvarpsins ohf., önnur en fjölmiðlaþjónusta í almannapágu, í samræmi við 4. og 5. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu?

Uppfylla reikningsskil Ríkisútvarpsins ohf. ákvæði 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 frá 3. febrúar 2010 um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart rekstri útvarpsþjónustu í almannapágu?

Er rekstur Ríkisútvarpsins ohf. sjálfbær?

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga og gagna hjá Ríkisútvarpinu ohf. og endurskoðendum þess, mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og fjölmiðlanefnd. Rétt er að taka fram að lögum samkvæmt er Ríkisendurskoðun endurskoðandi Ríkisútvarpsins ohf. en í samræmi við heimild í 7. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga hefur því verkefni verið útvistað. Við mat og ábendingar var höfð hliðsjón af lögum og reglum sem málið varða og vísað var til hér að framan.

Ráðuneytin og Ríkisútvarpið ohf. fengu drög að skýrslunni til umsagnar og var tekið tillit til athugasemda þeirra við endanlega gerð skýrslunnar. Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis og Ríkisútvarpsins ohf. við tillögum ríkisendurskoðanda að úrbótum eru birt í kaflinum „Umsagnir og viðbrögð“.

# 1 Ríkisútvarpið ohf.

Ríkisútvarpið (hér eftir einnig nefnt RÚV og RÚV ohf.) hefur jafnan verið skilgreint sem ríkisfjölmiðill eða fjölmiðill sem starfar í almannapágu. Það hóf útsendingar í útvarpi árið 1930 og í sjónvarpi árið 1966. Fram til ársins 2007 var Ríkisútvarpið rekið sem sjálfstæð ríkisstofnun í B-hluta ríkisreiknings en þá var rekstur þess færður yfir í opinbert hlutafélag með samþykkt laga nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. Frá gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál hefur félagið verið í C-hluta ríkisreiknings en flokkunin byggir á rekstrarformi starfseminnar. Til C-hluta teljast sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins. Þegar litið er á þróun Ríkisútvarpsins síðustu ár er ljóst að Evrópulöggjöf og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), með álitum sínum og úrskurðum, hafa haft mikil áhrif á bæði rekstrarform RÚV og hlutverk þess eins og það er skilgreint í lögum.

## 1.1 Lagaleg umgjörð Ríkisútvarpsins

Þegar fjallað er um rekstrarfyrirkomulag fjölmiðlaþjónustu í almannapágu er jafnan horft til svokallaðrar Amsterdam-bókunar um stöðu ríkisrekinnar útvarpsþjónustu sem fylgir Amsterdam sáttmála Evrópusambandsríkjanna frá 1997. Í henni felst yfirlýsing aðildarríkjanna þess efnis að þau muni standa vörð um fjárhagslegan grundvöll útvarpsþjónustu sem kostuð er af almannafé en að þau muni jafnframt taka tillit til hagsmuna sjálfstætt starfandi útvarpsfyrirtækja.

Með bókuninni er vikið frá grundvallarreglu samkeppnisreglna Evrópusambandsins um bann við ríkisaðstoð enda heimilar bókunin aðildarríkjum að fjármagna fjölmiðla í almannapágu með skattfé eða álagningu sérstakra gjalda. Undanþágan er háð ýmsum takmörkunum, s.s. að ríkin skilgreini með nákvæmum hætti hvað felst í fjölmiðlun í almannapágu og að þau reyni að hindra að ríkisstyrkir tiltekins fjölmiðils hafi mikil áhrif á starfsemi annarra fjölmiðla í samkeppnisrekstri.

Á grundvelli framangreindrar bókunar samþykkti Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) árið 2004 viðmiðunarreglur um ríkisaðstoð á sviði útvarpsþjónustu í almannapágu (e. public service broadcasting). Þar er áhersla lögð á að rekstur útvarpsþjónustu í almannapágu skuli hafa sem minnst neikvæð áhrif á samkeppni á fjölmiðlamarkaði, m.a. með því að banna að ríkisstyrkir séu notaðir í aðra starfsemi en lýtur að almannapjónustu. Þá er aðildarríkjum gert að skilgreina með ítarlegum hætti hvað útvarpsþjónusta í almannapágu, veitt af ríkisreknum fjölmiðli, feli í sér. Þessum reglum var breytt árið 2010 en enn er það leiðarstefið að hlutverk fjölmiðils í almannapágu sé vel skilgreint og að skilið sé á milli slíkrar fjölmiðlaþjónustu og annarrar starfsemi, ekki síst bókhaldslega.

## 1.2 Breytt umgjörð Ríkisútvarpsins

Áður en Ríkisútvarpið var gert að opinberu hlutafélagi hafði um nokkurt skeið staðið til að endurskoða lagaumgjörð stofnunarinnar í ljósi framangreinds og stöðu þess í breyttu fjölmiðlaumhverfi. Árið 2005 var lagt fyrir Alþingi frumvarp þess efnis að stofnunin yrði gerð að sameignarfélagi og að afnotagjöld sem höfðu verið hluti af tekjuöflun stofnunarinnar yrðu afnumin. Þessi áform náðu ekki fram að ganga, ekki síst vegna ábendinga og álits Samkeppnis- og ríkisstyrkjadeildar Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) sem hafði haft fjármögnun og rekstur RÚV til skoð-

unar eftir kvörtun Norðurljósa samskiptafélags hf. um meint brot á ríkisaðstoðarreglum EES-samningsins.

Í bráðabirgðamati sem ESA kynnti fyrir íslenskum stjórnvöldum í júní 2005 gerði stofnunin bæði athugasemdir við þágildandi lög um ríkisstofnunina RÚV og frumvarp um Ríkisútvarpið sf. Á mati ESA voru meinbugir á rekstrarfyrirkomulagi RÚV, einkum þeirri ótakmörkuðu ríkisábyrgð sem var á skuldbindingum stofnunarinnar, og taldi ESA að sá vandi yrði ekki leystur með stofnun sameignarfélags. Fyrsta grein frumvarps til laga um Ríkisútvarpið sf. fæli enda í sér að ríkissjóður kæmi til með að bera ótakmarkaða ábyrgð á öllum skuldbindingum félagsins. Slíkt væri ólöglegt ríkisaðstoð í skilningi samningsins um evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins) og viðmiðunarreglna ESA. Þá benti ESA á að ákvörðun, álagning og innheimta útvarpsgjalds samkvæmt frumvarpi um Ríkisútvarpið sf. skapaði því efnahagslegt forskot á keppinauta sem félagið myndi ekki hafa við eðlilegar markaðsaðstæður. Slíkt forskot í samkeppni væri í andstöðu við ákvæði EES-samningsins.

ESA benti á fleiri atriði sem vinna þyrfti bót á ef starfsemi RÚV ætti að vera í samræmi við ríkisstyrkjareglurnar. Skilgreining frumvarps um Ríkisútvarpið sf. á almannapjónustuhlutverkinu væri t.d. of víðtæk og þá væri nauðsynlegt að innleiða fjárhagslegan aðskilnað milli almannapjónustustarfsemi RÚV og þeirrar starfsemi sem væri viðskiptalegs eðlis. Tryggja þyrfti með skýrum hætti að ríkisstyrkir rynnu ekki til samkeppnisreksturs.

Til að bregðast við athugasemdum ESA tóku stjórnvöld ákvörðun um að leggja fram nýtt frumvarp (þingskjal 56, 133. löggjafarþing) þar sem lagt var til að rekstrarformi Ríkisútvarpsins yrði breytt og opinbert hlutafélag stofnað um rekstur þess. Íslenska ríkið yrði eini eigandi félagsins eða alls hlutfjár í því og sala þess, slit eða innkoma nýrra eigenda yrði óheimil. Þá yrðu tekjustofnar félagsins endurskoðaðir og afnotagjöld afnumin frá og með 1. janúar 2009. Frumvarpið var samþykkt í byrjun árs 2007 og þann 1. apríl tóku í gildi lög nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf.



### 1.3 Ríkisútvarpið ohf.

Með lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. var sleginn nýr tónn í rekstri hinnar rótgrónu ríkisstofnunar sem RÚV hafði verið. Ábyrgð ríkisins takmarkaðist nú við hlutfé félagsins í stað þess að ríkisábyrgð væri á öllum skuldbindingum og sögulegar breytingar urðu á tekjustofnum félagsins þegar afnotagjöld voru afnumin. Sú breyting tók gildi 1. janúar 2009 þegar sérstakt gjald, útvarpsgjald, var lagt á einstaklinga og lögaðila samhliða álagningu opinberra gjalda.

Upphaflega var fyrirhugað að útvarpsgjaldið rynni beint til Ríkisútvarpsins ohf. sem markaður tekjustofn en 29. desember 2008 samþykkti Alþingi lög nr. 174/2008, um breytingu á lögum um Ríkisútvarpið ohf. þar sem horfið var frá þeirri hugmynd. Í lögnum var kveðið á um að útvarpsgjaldið rynni í ríkissjóð og myndaði þar grunn að árlegri fjárveitingu til félagsins sem



auk þess hefði tekjur af sölu auglýsinga o.fl. Með öðrum orðum, gjaldið skyldi verða almennur skattur og renna í ríkissjóð.

Framkvæmdinni var aftur breytt þegar samþykkt voru lög nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabjónustu. Samkvæmt þeim rennur útvarpsgjaldið enn í ríkissjóð en Ríkisútvarpið fær árlega fjárveitingu á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af útvarpsgjaldinu.

Ríkisútvarpið ohf. fær fjárveitingu sem jafngildir áætluðum tekjum af innheimtu útvarpsgjalds samkvæmt fjárlögum. Ekki er mælt fyrir um það í lögum um félagið að það fái þá fjárhæð sem raunverulega innheimtist. Á þessu tvennu getur því verið einhver munur.

Í lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. var áhersla lögð á að skilgreina hvað útvarpsþjónusta í almannabágu fæli í sér og kveðið á um að menntamálaráðherra (nú mennta- og menningarmálaráðherra) og Ríkisútvarpið ohf. gerðu með sér sérstakan samning um veitingu slíkrar þjónustu. RÚV var heimilað að standa að annarri starfsemi en almannabjónustu en sérstaklega var kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað slíks reksturs frá rekstri almannabjónustu. Þá var félaginu gert að greina frá því í ársskýrslu til aðalfundar hvernig tekist hefði að uppfylla lögbundnar skyldur þess um almannabjónustu.

Jafnframt var kveðið á um að menntamálaráðherra færi með eignarhlut ríkisins í RÚV ohf. en stjórn félagsins skyldi ráða útvarpsstjóra og framkvæmdastjóra. Útvarpsstjóri hefur frá ohf.-væðingu verið æðsti stjórnandi Ríkisútvarpsins, bæði sem framkvæmdastjóri og yfirmaður allrar dagskrárgerðar. Hann fer auk þess með fjárstjórnar- og ráðningarvald.

#### 1.4 Breytingar á lögum um Ríkisútvarpið ohf.

Um mitt ár 2009 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp um almannaútvarp á Íslandi. Verkefni hans var að leggja mat á áhrif þeirra breytinga sem gerðar voru á Ríkisútvarpinu árið 2007 og gera tillögur að úrbótum. Starfshópurinn skilaði skýrslu til ráðherra í byrjun árs 2010 og var hún síðan kynnt fyrir stjórn og stjórnendum RÚV með ósk um að þær tillögur sem hópurinn lagði til og ekki kölluðu á lagabreytingar yrðu teknar til greina. Þá voru tillögur starfshópsins hafðar til hliðsjónar við gerð nýs samnings mennta- og menningarmálaráðherra við Ríkisútvarpið ohf. um útvarpsþjónustu í almannabágu.

Margar af tillögum starfshópsins kölluðu á lagabreytingu og það gerðu einnig athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um tilhögun ríkisaðstoðar til Ríkisútvarpsins. Stofnunin hafði, eins og fram hefur komið, verið í samskiptum við íslensk stjórnvöld vegna fjármögnunar og reksturs RÚV og m.a. kallað eftir að fjármögnun þess yrði breytt til samræmis við ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins. Stofnunin taldi nauðsynlegt að stjórnvöld skýrðu nánar hvernig ákvarðanir um nýja fjölmiðlaþjónustu í almannabágu yrðu teknar og mæltu fyrir því að sett yrðu leiðbeinandi viðmið um gjaldskrár vegna þjónustu sem RÚV veitir gegn gjaldi og telst vera hluti af fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Þá taldi ESA að setja þyrfti skýrar reglur um meðferð hugsanlegrar ofgreiðslu til Ríkisútvarpsins. ESA lagði áfram mikla áherslu á að skilið yrði milli fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og annarrar starfsemi og setti fram kröfur um fullkominn aðskilnað þessara þátta í bókhaldi félagsins. Þá þótti enn nauðsynlegt að afmarka almannabjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins með mun nákvæmari hætti en í upphaflegum lögum um RÚV ohf. Með

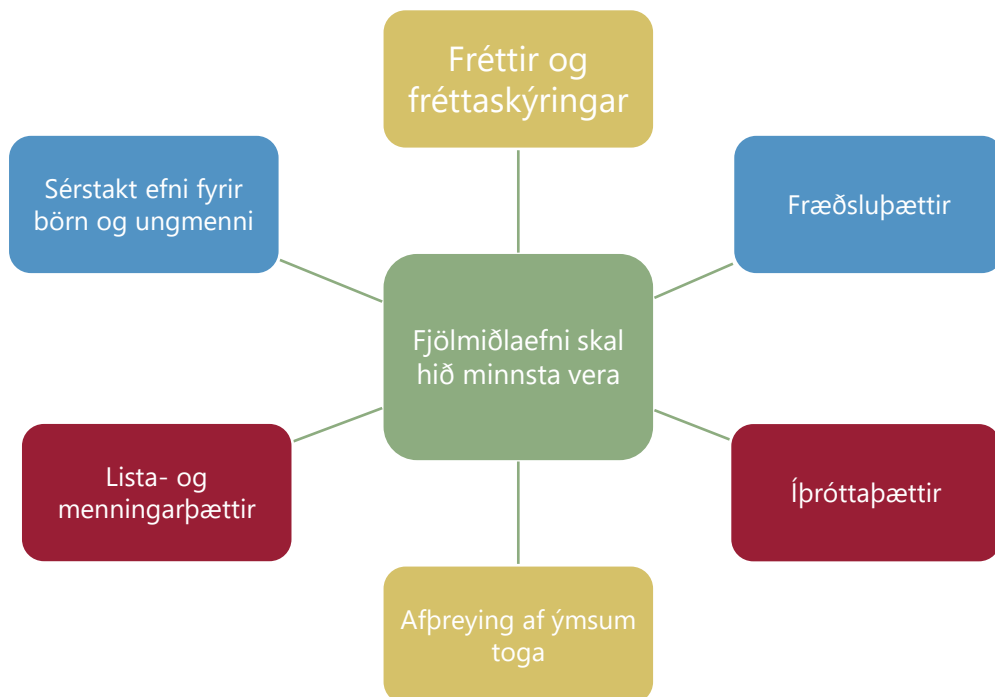
tilliti til framangreinds skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um endurskoðun laga um Ríkisútvarpið ohf.

### 1.5 Lög nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu

Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, var lagt fyrir Alþingi á 141. lög-gjafarþingi og samþykkt sem lög 13. mars 2013. Lögin tilgreindu að Ríkisútvarpið skyldi leggja megináherslu á hlutverk sitt sem fjölmiðlaþjónusta í almannabágu og að samkeppnissjónarmið í starfseminni yrðu víkjandi. Í greinargerð með frumvarpinu sagði að viðskiptalegar forsendur ættu ekki að hafa ráðandi áhrif á dagskrárgerð RÚV heldur skyldi lagt upp með að aðgreina með skýrum hætti fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og aðra starfsemi.

Í lögunum var kveðið á um að Ríkisútvarpinu bæri að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi. Það væri þjóðarmiðill og ætti að rækja hlutverk sitt af fagmennsku, metnaði, heiðarleika og virðingu. RÚV skyldi leggja rækt við íslenska tungu, menningu og sögu þjóðarinnar auk þess að framleiða og miðla vönduðu og fjölbreyttu efni til allra landsmanna óháð búsetu. Þá skyldi það tryggja nauðsynlega öryggisþjónustu með upplýsingamiðlun um útvarp eða eftir öðrum boðleiðum og setja sér öryggisstefnu um órofinn rekstur hljóðvarpsþjónustu um land allt og á næstu miðum. Fjölmiðlanefnd var falið það hlutverk að leggja árlega sjálfstætt mat á það hvort Ríkisútvarpið hefði uppfyllt almannaðjónustuhlutverk sitt.

#### Mynd 1.1 Fjölmiðlaefni sem Ríkisútvarpinu ber lagaleg skylda til að framleiða



Af framansögðu má ljóst vera að breytingum á lögum um Ríkisútvarpið ohf. var ætlað að mæta áður nefndum kröfum ESA. Það á einnig við um 4. og 5. greinar laganna sem annars vegar skylda félagið til að stofna og reka dótturfélög fyrir aðra starfsemi en þá sem lögin skilgreina sem fjölmiðlaþjónustu í almannapágu. Má þar nefna sölu og dreifingu á áður framleiddu efni í eigu RÚV og birtingu viðskiptaboða, þ.e. auglýsinga, í miðlum útvarpsins. Viðskipti milli móður- og dótturfélags ættu samkvæmt þessu lagaákvæði að fara fram á markaðsforsendum. Hins vegar var með skýrari hætti en áður kveðið á um fjárhagslegan aðskilnað reksturs fjölmiðlaþjónustu í almannapágu og annarrar starfsemi RÚV og dótturfélaga þess og sérstaklega tilgreint að óheimilt væri að nota fjármuni frá rekstri almannapjónustu til að greiða niður kostnað við aðra starfsemi.

## RÚV

var ætlað að setja gjaldskrá um aðra starfsemi sína og birta á vef sínum

### 1.6 Kröfur um stofnun dótturfélags og fjárhagslegan aðskilnað

Þrátt fyrir lagalega skyldu hefur RÚV ohf. ekki stofnað dótturfélög um aðra starfsemi en þá sem fellur undir almannapjónustuhlutverk þess líkt og kveðið er á um í 4. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Þess í stað hefur það starfrækt slíka starfsemi í sama félagi og fjölmiðlaþjónustu í almannapágu.

Ríkisendurskoðun hefur í samtölum við fulltrúa RÚV, mennta- og menningarmálaráðuneyti og fjölmiðlanefnd spurt um ástæður þessa og fengið þær skýringar að ákveðinnar óvissu gæti um hvort það sé raunverulegur vilji stjórnvalda að þetta ákvæði verði raungert. Ákvæðið gangi lengra en Evrópulöggjöf (tilskipun 2006/111/EB um gagnsæi fjármálatengsla milli aðildarríkjanna og opinberra fyrirtækja) og leiðbeinandi reglur ESA frá 2010 um beitingu ríkisaðstoðarreglna gagnvart rekstri útvarpsþjónustu í almannapágu (nr. 35/10/COL) krefjast. Þar sé gerð krafa um fullkominn reikningshaldslegan aðskilnað en ekki stofnun dótturfélaga. Ástæða þess að gengið var lengra í íslenskri löggjöf árið 2013 hafi verið tregða fyrrum stjórnenda RÚV til að aðskilja bókhald félagsins og auka gagnsæi í rekstrinum.

## Mynd 1.2 Þrjár nálganir á aðgreiningu starfsemi RÚV

### 2006/111/EB

Til að tryggja gagnsæið [...] skulu aðilarríkin gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að fyrirtæki, sem skylt er að færa aðskilið bókhald uppfylli eftirfarandi:

- a) að innra bókhald, sem svarar til mismunandi starfsemi, sé aðskilið,
- b) að öllum kostnaði og tekjum sé rétt skipt eða ráðstafað á grundvelli rökstuddra rekstrarbókhaldsreglna sem beitt er samfelld,
- c) að ekki fari á milli mála eftir hvaða rekstrarbókhaldsreglum aðskilið bókhald er fært.

### 35/10/COL

Skilgreina þarf nákvæmlega hvaða hluti starfseminnar telst almannaþjónusta og hver telst samkeppnisrekstur.

Skilja þarf á milli þessara þátta starfseminnar, m.a. bókhaldslega.

Aðskilið fjárhagsbókhald gerir skoðun á víxlنيðurgreiðslum mögulegar.

Á grundvelli aðskilins bókhalds má kanna hvort fjárveitingar til almannaþjónustu séu í reynd eingöngu bundnar við þann hluta kostnaðar sem fellur til vegna hennar.

Til að ákvarða hreinan kostnað almannaþjónustunnar verður að taka tillit til þess ábata af samkeppnisrekstrinum sem tengist almannaþjónustunni. Sem slíkur ætti hann að koma til lækkunar á opinberum stuðningi.

### Lög nr. 23/2013

Ríkisútvarpið skal stofna og reka dótturfélög, sem að fullu leyti eru í eigu þess, fyrir aðra starfsemi en fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu.

Starfsemi dótturfélaga skal lúta sömu lögmálum og starfsemi félaga í samkeppnisrekstri.

Viðskipti Ríkisútvarpsins og dótturfélaga skulu fara fram á markaðslegum forsendum.

Halda skal fjárreiðum alls reksturs vegna fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu aðskildum frá fjárreiðum annars reksturs á vegum Ríkisútvarpsins eða dótturfélaga þess.

Á fundum með RÚV og mennta- og menningarmálaráðuneyti kom fram að árið 2014 hefði félagið aðgreint bókhaldið í samráði við endurskoðendur en að Alþingi hefði í tvígang frestað gildistöku ákvæðis um stofnun dótturfélags. Í lögskýringargögnum kemur fram að upphaflega hafi gildistöku verið frestað til 1. janúar 2016 í sparnaðarskyni og síðan til 1. janúar 2018 með þeim skýringum að Ríkisútvarpið þyrfti tíma til að undirbúa þessa breytingu. Þrátt fyrir að umrætt ákvæði hefði átt að raungerast fyrir tæpum tveimur árum hefur engin ákvörðun verið tekin um stofnun dótturfélaga.

Fulltrúar ráðuneytis og RÚV virðast sammála um að bókhaldsleg aðgreining sé nægjanleg og að markmiðum viðmiðunarreglnanna hafi raunverulega verið náð. Stofnun dótturfélags sé í raun óþarfi og feli í sér fáa kosti umfram núverandi aðstæður en þó nokkurt óhagræði, bæði bókhaldslega og fjárhagslega. Þá telur RÚV að lögin kveði ekki með nægjanlega skýrum hætti á um það hvernig viðskiptum móðurfélags og dótturfélags yrði háttað og hefur efasemdir um ágæti þess að setja sérstaka stjórn yfir viðkvæman hluta starfseminnar.

Aðalatriðið að mati núverandi stjórnenda RÚV er þó að félagið telur mikla óvissu ríkja um meðferð virðisaukaskatts og áhrifa uppgjors hans á rekstur félagsins. Frá árinu 2009 hafi helsti tekjustofn Ríkisútvarpsins verið í formi greiðslna frá ríkinu sem beri ekki virðisaukaskatt. Fari auglýsingasala og annar samkeppnisrekstur Ríkisútvarpsins í sérstakt dótturfélag hætti meginstofn [móður]félagsins að bera virðisaukaskatt og telja stjórnendur félagsins líkur á að innskattsréttur tapist. Óvíst sé hvort stofnun dótturfélags yrði til þess að móðurfélagið (RÚV) uppfylli skilyrði

5. mgr. 5. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt til skráningar á grunnskrá virðisaukaskatts en ákvæðið er svohljóðandi:

*[Eigi skal skrá aðila samkvæmt þessari grein ef samanlagðar tekjur hans af sölu skattskyldrar vöru og þjónustu eru að jafnaði lægri en kostnaður við aðföng sem keypt eru með virðisaukaskatti til starfseminnar, þar með talið vegna kaupa varanlegra rekstrarfjármuna. Þó á aðili rétt á skráningu ef hann sýnir fram á að kaup á fjárfestingarvörum standa í beinu sambandi við [sölu á skattskyldri vöru eða þjónustu í atvinnuskyni á síðari rekstrartímabilum].*

Tapist innskattsréttur telja stjórnendur RÚV að gjöld félagsins myndu aukast um 400–500 m.kr. árlega, miðað við rekstur ársins 2017, sem myndi hafa mikil áhrif á reksturinn.

Með hliðsjón af upplýsingum frá embætti ríkisskattstjóra telur ríkisendurskoðandi að stofnun dótturfélags hafi ekki áhrif á virðisaukaskattslega meðferð félagsins hafi virðisaukaskattsskil Ríkisútvarpsins ohf. verið með réttum hætti fram til þessa. Félagið ætti að vera jafnsett hvað virðisaukaskatt snertir, þ.m.t. innskatt, hvort heldur sem samkeppnisrekstrinum er haldið í RÚV ohf. eða hann færður í sérstakt dótturfélag.

Ljóst er af fundum Ríkisendurskoðunar með stjórnendum RÚV og fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis að ekki liggur skýr vilji til þess að Ríkisútvarpið stofni dótturfélög um samkeppnisrekstur sinn. RÚV sér mikla vankanta á því fyrirkomulagi og sérfræðingar ráðuneytisins telja óvissuþætti því tengdu of mikla til að hægt sé að leggja það til við ráðherra að þrýst verði á um stofnun dótturfélaga. Raunin er því sú að RÚV hefur aldrei verið gert að raungera ákvæði 4. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannaðjónustu heldur hefur því verið sagt að halda að sér höndum hvað þetta varðar ef marka má fundagerðir stjórnar félagsins. Skilningur stjórnenda RÚV er sá að vilji stjórnvalda standi til þess að fella þetta ákvæði úr lögum en af því hefur ekki orðið, m.a. vegna tíðra ríkisstjórnarskipta undanfarin ár.

Ríkisendurskoðandi bendir á að lög nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu kveða skýrt á um stofnun dótturfélaga um samkeppnisrekstur félagsins. Telji stjórnvöld ekki nauðsynlegt að ákvæðum laganna verði fylgt þeim að leggja til við Alþingi að það verði fellt brott úr lögum um félagið.

Ríkisendurskoðandi vekur jafnframt athygli á því að þegar Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ákvað að loka máli sínu vegna fjármögnunar og reksturs Ríkisútvarpsins árið 2013 var það m.a. vegna nýrra laga um stofnunina og ákvæða um að félagið sé skuldbundið til að stofna og reka dótturfélög sem komi til með að annast hvers konar starfsemi sem telst viðskiptalegs eðlis. Með því fyrirkomulagi sé gengið úr skugga um að slík starfsemi sé rekin á grundvelli markaðslögmála.

Verði fallið frá lagalegri kröfu um stofnun dótturfélaga munu stjórnvöld væntanlega þurfa að sýna ESA fram á að fjárhagsbókhald Ríkisútvarpsins sé að fullu aðskilið.

### 1.6.1 Reikningsskil RÚV ohf.

Eins og greint var frá hér að framan telja fulltrúar Ríkisútvarpsins og mennta- og menningar- málaráðuneytis að stofnun dótturfélaga um samkeppnisrekstur RÚV sé óþarfi þar sem að fjárhagslegur aðskilnaður í bókhaldi sé með þeim hætti að kröfum ESA sé þegar mætt. Skoðun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að reikningsskil er varða veitingu almannaþjónustu annars vegar og samkeppnisreksturs hins vegar eru aðskilin þannig að tekjur vegna samkeppnisrekstrar eru aðgreindar frá tekjum vegna almannaþjónustu. Það á einnig við um beinan rekstrarkostnað vegna þeirra eininga. Þá er hlutdeild samkeppnisrekstrar vegna sameiginlegs kostnaðar, t.d. vegna yfirstjórnar, gjaldfærð hjá samkeppnisrekstrinum og tekjufærð hjá almannaþjónustuhluta félagsins. Í ársreikningum RÚV ohf. er félagið metið innan eins starfs- þáttar en að mati ríkisendurskoðanda er nauðsynlegt að gera skýrari greinarmun á einstaka starfsþáttum félagsins, a.m.k. á milli almannaþjónustu og samkeppnisrekstrar.

Í bókhaldi RÚV ohf. er fjármagnskostnaði ekki deilt á milli almannaþjónustu- og samkeppnishluta starfseminnar og ekki er gerð formleg arðsemiskrafa á samkeppnisreksturinn. Þá eru þau verðmæti sem eru grunnur að tekjuöflun samkeppnisrekstrarins og felast í auglýsingarými milli dagskrárliða afhent samkeppnisrekstri RÚV án þess að þau séu verðmetin í reikningsskilum.

Kostnaður við útsendingu auglýsinga er reiknaður eftir ákveðnu mínútu- verði og ofan á það er reiknað 100% álag vegna þess að vinnuframlag er hlutfallslega meira í svo stuttum innslögum. Hafa verður þó í huga að einungis eru færðar til tekna þær mínútur sem tekst að selja að frá- dregnum þeim kostnaði sem fellur til við öflun þeirra. Það er því óljóst hvort tekjur af samkeppnisrekstri sem RÚV nýtur séu sambærilegar þeim sem ótengdur aðili gæti aflað.

Að mati ríkisendurskoðanda þarf bæði að leggja mat á kostnað og möguleika til öflunar tekna til að reikningsskil rekstrareininganna verði að fullu aðskilin. Rétt er að minna á að ef stofnað yrði dótturfélag um auglýsingastarfsemi Ríkisútvarpsins yrði að verðmeta auglýsingarýmið svo að viðskipti með þau gætu farið fram á markaðsforsendum líkt og lög um Ríkisútvarpið gera ráð fyrir. Löggin um Ríkisútvarpið ohf. tilgreina ekki með hvaða hætti þessi viðskipti skulu fara fram en í greinargerð með frumvarpinu eru lagðar fram þrjár mögulegar leiðir. Í fyrsta lagi að arður af starfsemi dótturfélags gangi óskiptur eða eftir ákveðnum hlutfallsreglum til móður- félagsins. Í öðru lagi að samningur verði gerður milli dótturfélags og RÚV ohf. um sölu viðskiptaboða gegn ákveðinni þóknun eða í þriðja lagi að dótturfélagið kaupi fyrirfram rými fyrir viðskiptaboð í dagskrá hjá miðlum RÚV ohf. og selji síðan fyrir eigin reikning.

Þegar rýnt er í þær fjárhæðir sem um ræðir námu tekjur af samkeppnisrekstri um 2.351 m.kr. árið 2018. Beinn kostnaður vegna sömu starfsemi nam um 278 m.kr. sama ár. Þá nam endur- gjald samkeppnisrekstrar til almannaþjónustuhlutans vegna sameiginlegs rekstrarkostnaðar um 247 m.kr. Bókfærður hagnaður af samkeppnisrekstri félagsins nam því um 1.826 m.kr. en til samanburðar ber að nefna að afkoma almannaþjónustunnar var neikvæð um 1.232 m.kr. (sjá mynd 1.3).

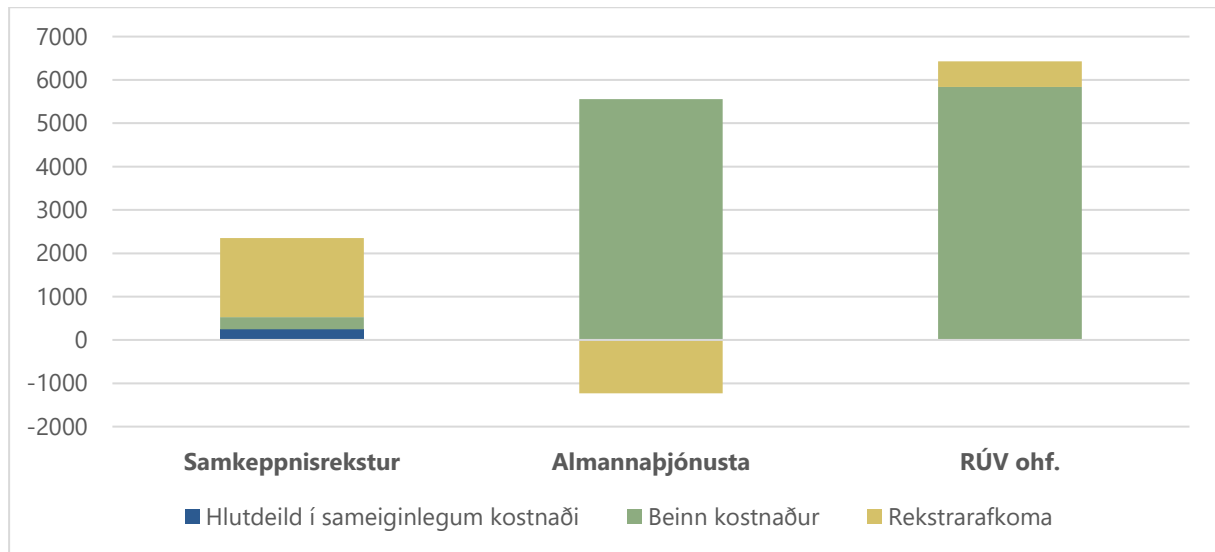
## Almanna- þjónusta

Ríkisútvarpsins nær athygli stórs hluta landsmanna.

Auglýsingarými á milli dagskrárliða fela því í sér töluverð verðmæti.



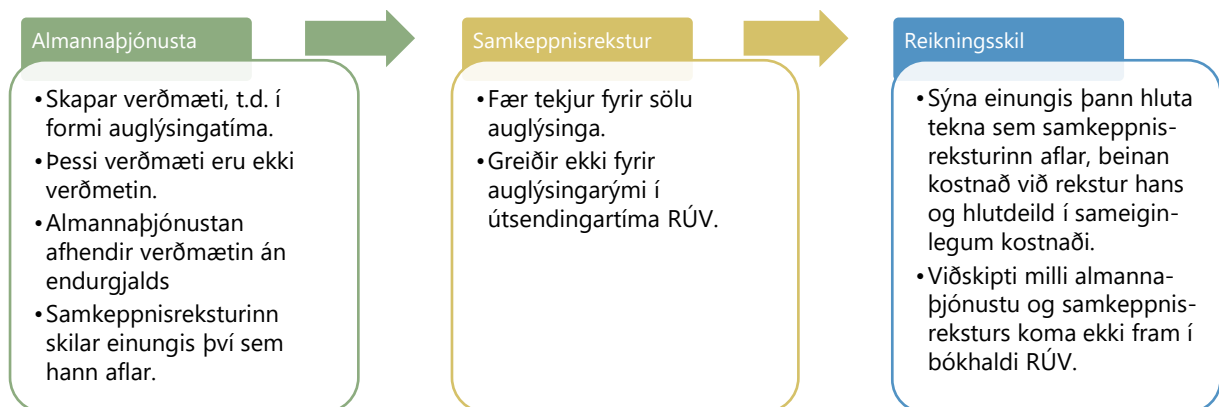
### Mynd 1.3 Rekstrarafkoma samkeppnisreksturs og almannaþjónustu árið 2018 (m.kr.)



Heimild: Ársreikningur RÚV ohf. árið 2018.

Neikvæð rekstrarafkoma almannaþjónustuhlutans skýrist að hluta til af því að ekki er lagt mat á verðmæti auglýsingarýma sem samkeppnisrekstri félagsins eru afhent og nýtast honum til tekjuöflunar. Almannaþjónustan nýtur með öðrum orðum ekki afraksturs tiltekinna verðmæta sem hún skapar með áhorfi og hlustun.

Í ljósi þess að samkeppnisreksturinn er undir beinni stjórn RÚV og ekki er tekið fullt tillit til framangreindrar verðmætasköpunar í bókhaldi félagsins er erfitt að leggja mat á þau verðmæti sem fara á milli almannaþjónustuhluta og samkeppnisreksturs, líkt og viðmiðunarreglum ESA er ætlað að koma í veg fyrir. Af þeim sökum er ekki hægt að fullyrða hvort bókhald Ríkisútvarpsins uppfylli kröfur um fullkominn aðskilnað milli almannaþjónustu og samkeppnisrekstrar.



## 2 Rekstur Ríkisútvarpsins ohf.

Áður en Ríkisútvarpið ohf. tók til starfa var tekin ákvörðun um hvaða eignir og skuldir ríkisstofnunarinnar myndu renna inn í hið nýja félag. Ákveðið var að eiginfjárlutfall þess yrði 15% sem þýðir að eigið fé félagsins skyldi vera 15% af heildareignum þess og skuldir 85%.

Í aðdraganda að stofnun RÚV ohf. setti menntamálaráðherra (nú mennta- og menningarmálaráðherra) á laggirnar matsnefnd sem var falið að gera drög að stofnefnahagsreikningi fyrir félagið og leggja mat á verðmæti þeirra eigna og skulda sem færðar yrðu yfir í það. Nefndin skilaði Alþingi skýrslu þar um í nóvember 2006.

Í skýrslu matsnefndar kom fram að verðmætasta eignin sem færð skyldi yfir í opinbera hlutafélagið væri fasteignin að Efstaleiti 1 sem taldi 16.300 m<sup>2</sup> og stóð á 43.915 m<sup>2</sup> leigulóð. Verðmæti hennar og lóðarinnar nam ríflega 3,2 ma.kr. Þá námu veltufjármunir félagsins tæplega 1,2 ma.kr. Fram kom í skýrslunni að menntamálaráðuneyti (nú mennta- og menningarmálaráðuneyti) hefði ákveðið að færa ekki alla lóðina inn í hið nýja félag heldur undanskilja þann hluta sem ekki var talinn nýtast við starfsemi félagsins. Taldist sá hlutur vera 6.000 m<sup>2</sup> og mat Ríkiskaup hann árið 2006 að virði 279 m.kr. RÚV ohf. hélt eftir lóðarhlutum sem húsið stendur á og stærstum hluta bílastæða sem og öryggissvæði í kringum loftnetsdiska vegna hugsanlegra stækkunarmöguleika. Þetta svæði taldi tæplega 5.000 m<sup>2</sup> og var metið á 229 m.kr.

Ríkisendurskoðandi vekur athygli á því að samningur um leigu á framangreindri lóð við Efstaleiti var gerður milli Ríkisútvarpsins (stofnunarinnar) og Reykjavíkurborgar árið 1990 og var tilgangur hans að á lóðinni risi hús fyrir útvarpsrekstur.

Samkvæmt upplýsingum frá Reykjavíkurborg var aldrei gengið frá ofangreindri skiptingu lóðar milli RÚV ohf. og ríkissjóðs og hefur heildarlóðin því ávallt verið talin eign Ríkisútvarpsins sem handhafa þinglýsts lóðaleigusamnings. RÚV ohf. hefur aftur á móti greitt álögð gjöld vegna hennar frá stofnun.

Skipting lóðar, eins og að framan getur, hefði þurft samþykki Reykjavíkurborgar sem landeiganda. Samkvæmt svörum frá embætti borgarlögmanns var slíkt samþykki þó hvorki veitt né virðist hafa verið leitað eftir því af hálfu menntamálaráðuneytis.

Meðal þeirra skulda sem færðar voru inn í RÚV ohf. ber helst að nefna verðtryggt skuldabréf, að fjárhæð 2,7 ma.kr., sem tekið var vegna eftirlaunaskuldbindinga stofnunarinnar vegna starfsmanna hennar. Í endanlegum stofnefnahagsreikningi (sjá töflu 2.1) kom fram að næsta árs afborganir vegna þeirra væru áætlaðar um 209 m.kr. Þá voru aðrar skammtímaskuldir tæplega einn ma.kr. Þar á meðal var ógreitt en áður gjaldfært framlag til Sinfóníuhljómsveitar Íslands. Í skýrslu matsnefndarinnar kom fram að skuldin væri í reynd ekki við hljómsveitina heldur ríkissjóð sem hafði þá þegar greitt framlagið.



**Tafla 2.1 Stofnefnahagsreikningur Ríkisútvarpsins ohf. 1. apríl 2007**

Í m.kr.

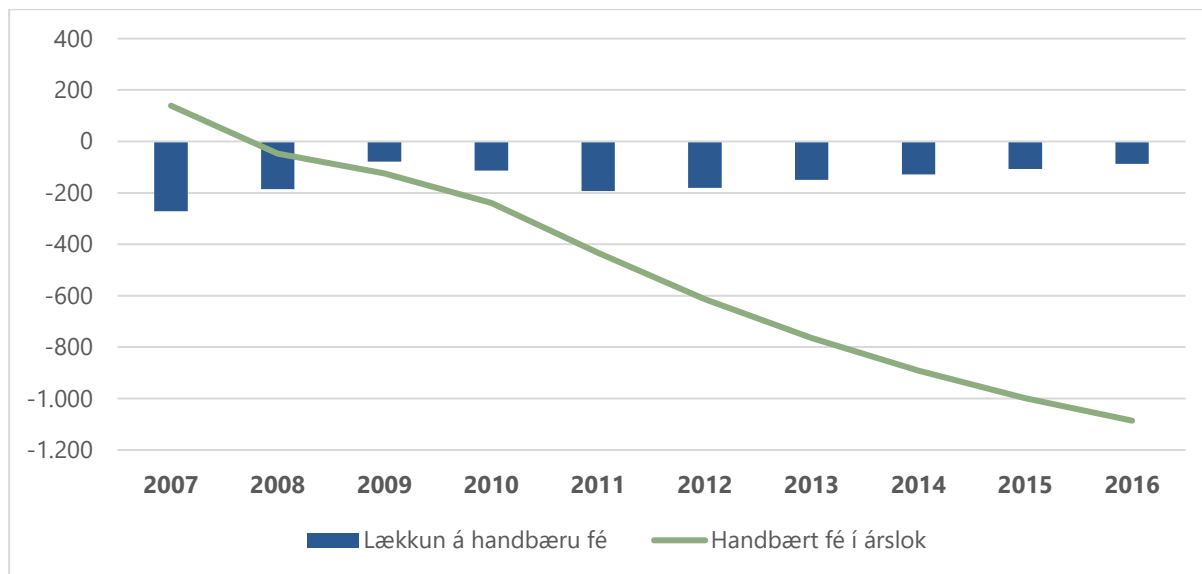
<b>Fastafjármunir</b>		<b>Eigið fé</b>	
Fasteignir og lóðir	3.204	Hlutfé	840
Dreifikerfi	514	Yfirverðsreikningur hlutfjár	39
Áhöld, tæki og innréttingar	639	<b>Eigið fé alls</b>	<b>879</b>
Aðrar eignir	49		
<b>Fastafjármunir alls</b>	<b>4.406</b>	<b>Langtímaskuldir</b>	
		Skuldir við lánastofnanir og LSR	3.199
<b>Veltufjármunir</b>		Aðrar langtímaskuldir	563
Keypt réttindi og eigin framleiðsla	552	Fjármögnunarleigusamningar	23
Útistandandi afnotagjöld og auglýsingar	327	<b>Langtímaskuldir alls</b>	<b>3.785</b>
Aðrar skammtímaskuldir	26		
Sjóður og bankainnistæður	547	<b>Skammtímaskuldir</b>	
<b>Veltufjármunir alls</b>	<b>1.452</b>	Viðskiptaskuldir	677
		Næsta árs afborgun langtímaskulda	209
<b>Eignir samtals</b>	<b>5.858</b>	Aðrar skammtímaskuldir	307
		<b>Skammtímaskuldir alls</b>	<b>1.194</b>
		<b>Skuldir samtals</b>	<b>4.978</b>
		<b>Skuldir og eigið fé samtals</b>	<b>5.857</b>

Heimild: Ríkisútvarpið ohf. Ársreikningur 1/4-31/8 2007.

## 2.1 Rekstrarforsendur við stofnun Ríkisútvarpsins ohf.

Í skýrslu matsnefndar vegna stofnefnahagsreiknings RÚV ohf. var birt yfirlit um áætlað sjóðstreymi fyrir tímabilið 2007–16 (sjá mynd 2.2). Við stofnun átti félagið handbært fé að fjárhæð 410 m.kr. en samkvæmt yfirlitinu var gert ráð fyrir að það myndi lækka um tæplega 1.500 m.kr. til ársloka 2016. Reiknað var því með að undir lok tímabilsins yrði handbært fé neikvætt um 1.086 m.kr.

## Mynd 2.2 Áætlað sjóðstreymi RÚV ohf. 2007–16 (í m.kr.)



Heimild: Skýrsla matsnefndar vegna stofnefnahagsreiknings.

Skýrslu matsnefndar fylgdu einnig áætlanir um rekstur og efnahag hins nýja félags og gerðu þær ráð fyrir að reksturinn yrði í járnnum á tímabilinu. Nefndin taldi engu að síður að félagið gæti staðið við skuldbindingar sínar að því gefnu að forsendur áætlana gengju eftir. Þá benti nefndin á að til staðar væri fjármagnspörf sem líklega yrði hægt að mæta, m.a. með því að lengja í skuldabréfi frá ríkissjóði.

Endanlegur stofnefnahagsreikningur fyrir Ríkisútvarpið ohf. byggði á skýrslu matsnefndar sem gerði ráð fyrir því að tekjur félagsins myndu ekki duga til að standa undir rekstri, fjárfestingum og afborgunum langtímalána. Ekki var brugðist við ábendingum um að félagið stefndi í greiðsluvandræði miðað við þær áætlanir sem lagðar voru til grundvallar við stofnun félagsins.

Telja verður umhugsunarvert að Ríkisútvarpinu ohf. hafi verið gert að hefja starfsemi með vitneskju um yfirvofandi fjármagnspörf án viðbragða og fyrirvara um sérstaka eftirfylgni með fjárhag félagsins af hálfu eiganda. Á þetta sérstaklega við í ljósi fyrirbyggjandi rekstraráætlana.

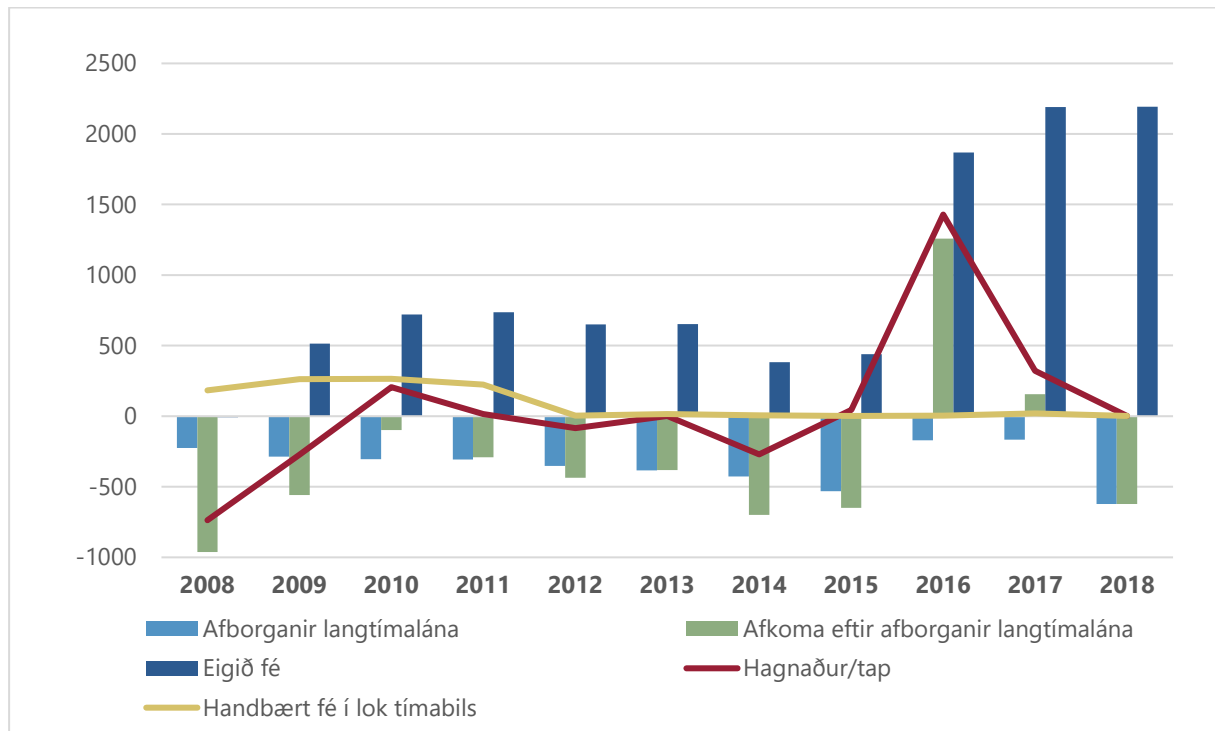
## 2.2 Þróun fjárhags

Mynd 2.3 sýnir lykiltölur í þróun fjárhags RÚV ohf. á tímabilinu frá 1. september 2007 til 31. desember 2018. Rétt er að taka fram að allt til ársins 2015 voru uppgjörstímabil félagsins frá 1. september til 31. ágúst ár hvert en eftir það miðast þau við almanaksárið.

Eins og mynd 2.3 ber með sér var afkoma Ríkisútvarpsins neikvæð frá stofnun og allt fram til ársins 2016. Handbært fé í lok hvers árs fór úr 184 m.kr. árið 2008 niður í nánast ekki neitt árið 2012 og þannig hefur það haldist allar götur síðan. Athyglisvert er að skoða hagnað af rekstri Ríkisútvarpsins með hliðsjón af afborgunum langtímalána. Eins og myndin sýnir hefur hann aldrei dugað til að greiða af lánunum ef frá eru talin þau ár sem félagið hafði viðbótartekjur af sölu lóða. Fram til ársins 2015 fjármagnaði Ríkisútvarpið ohf. starfsemi sína með aukinni skuld-

setningu en með sölu byggingaréttar á lóðinni við Efstaleiti árið 2015 (nánar í kafla 2.3) tókst félaginu að tryggja skilvísa greiðslu langtímaskulda og greiða niður skammtímalán.

**Mynd 2.3 Lykiltölur úr rekstri RÚV ohf. tímabilið 2008–18 á verðlagi hvers árs**



Heimild: Ársreikningar Ríkisútvarpsins ohf. frá árinu 2008.

Hinn 1. apríl 2007, þegar Ríkisútvarpið ohf. hóf starfsemi sína, var eigið fé félagsins 879 m.kr. Í ársbyrjun 2009 var eiginfjárstaðan orðin neikvæð um 300 m.kr. og hafði því versnað um 1.179 m.kr. á tæplega tveggja ára tímabili. Til þess að bæta eiginfjárstöðu RÚV ákváðu stjórnvöld í apríl 2009 að breyta 563 m.kr. skuld félagsins vegna Sinfóníuhljómsveitar Íslands í hlutfé. Alþingi samþykkti þá ráðstöfun í fjárukalögum 15. desember 2009. Frá 2015 hefur eiginfjárlutfall RÚV ohf. styrkst, vegna fyrrnefndar sölu byggingaréttar, og var það 28,5% í árslok 2018.

Í ársreikningi Ríkisútvarpsins ohf. fyrir tímabilið sem endar 31.8.2009 kemur fram í yfirliti um eigið fé að hlutfé hafi verið hækkað um 563 m.kr. Auk þess var gerð færsla til hækkunar á yfirverðsreikningi hlutfjár um 226 m.kr. Samtímis er hlutféð lækkað um 563 m.kr. og því ráðstafað til jöfnunar uppsafnaðs taps.

Í fundargerð stjórnar frá 6. apríl 2009 kemur fram að heildarskuld við ríkissjóð nemi 789 m.kr., þar af séu vextir og verðbætur 226 m.kr. Framangreind breyting á eigin fé nemur því niðurfellingu á heildarskuld við ríkið.

Yfirlýsing ráðherra og stjórnar Ríkisútvarpsins vegna þessa var kynnt fyrir ríkisstjórn 7. apríl 2009 og voru framangreindar aðgerðir samþykktar á sérstökum hluthafafundi í apríl 2009. Enga umfjöllun er þó að finna um þetta í ársreikningi RÚV aðra en þá sem er lögboðin og kemur fram í

töluyfirliti. Í skýringargögnum koma engar upplýsingar fram um að hlutafé hafi verið lækkað samtímis.

Í fjárukalögum 2009 samþykkti Alþingi að breyta 563 m.kr. skuld Ríkisútvarpsins við ríkissjóð í hlutafé. Ársreikningur félagsins fyrir tímabilið sem endar 31.8.2009 sýnir bókfærða aukningu á eigin fé að fjárhæð 789 m.kr. og er hin samþykta hlutafjárukning færð á móti uppsöfnuðu tapi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er álitamál hvort hlutafjárukning Ríkisútvarpsins ohf. sé að efni til ívilnun í formi niðurfellingar á skuld fremur en eiginleg hlutafjárukning.

### 2.2.1 Ósjálfbær rekstur

Eins og fram hefur komið virðist rekstur RÚV ohf. frá upphafi hafa verið ósjálfbær miðað við umfang starfseminnar og dagskrárgerð. Enda var lagt upp með fjárhagsáætlun sem gerði ráð fyrir að félagið þyrfti um 1,5 ma.kr. hærri hreinar peningalegar tekjur á tímabilinu 2007–16 til að viðhalda þeirri sjóðstöðu sem það var stofnað með. Eiganda og stjórnendum félagsins hefði því frá upphafi mátt vera ljóst að félagið stefndi í fjárhagsvanda sem ekki væri hægt að vinna á með óbreyttri fjármögnun og rekstri.

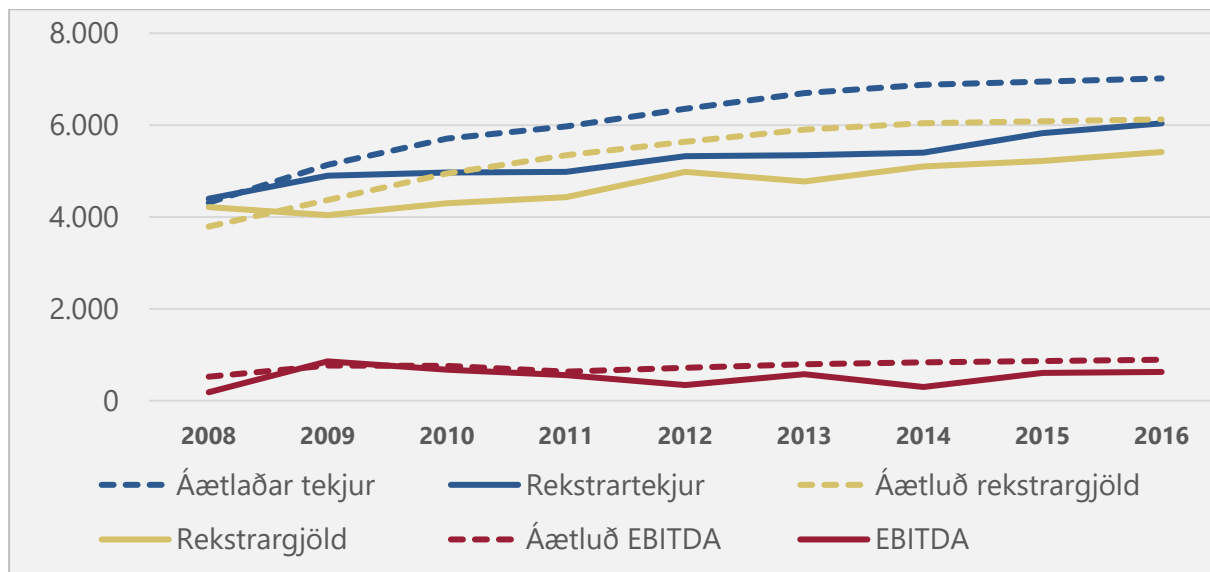
Rekstraráætlanir sem lagðar voru fram til grundvallar stofnun Ríkisútvarpsins ohf. gengu ekki eftir og reyndust tekjur og EBITDA hagnaður (hagnaður fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta) mun lægri en ráð var fyrir gert. Þetta þýðir að reksturinn skilaði ekki því fjármagni sem áætlað var að yrði til ráðstöfunar í fjárfestingar og afborganir af lánum. Þá fór Ríkisútvarpið ekki varhluta af áhrifum bankahrunsins á Íslandi árið 2008 en í kjölfarið veiktist íslenska krónan sem leiddi til þess að verðtryggðar skuldir og skuldir í erlendri mynt hækkuðu.

Í ársreikningum félagsins árin 2008 og 2009 voru gjaldfærð hrein fjármagnsgjöld að fjárhæð 1.708 m.kr. en að jafnaði var árlegur fjármagnskostnaður í kringum 300 m.kr. árin á eftir.

Pegar upphaflegar rekstraráætlanir eru bornar saman við raunútkomu tímabilsins kemur í ljós að peningalegt framlag rekstrar reyndist um 2 ma.kr. lakara en áætlanir gerðu ráð fyrir (sjá mynd 2.4). Tekjur voru töluvert undir væntingum en tekjur af samkeppnisrekstri lækkuðu til að mynda um 17,1% milli árána 2008 og 2009 og tekjur af almannatjónustu um 13,4% á milli árána 2009 og 2010. Með tilliti til framangreinds er rétt að benda aftur á að í lok árs 2008 samþykkti Alþingi breytingu á lögum um Ríkisútvarpið ohf. þar sem horfið var frá þeim áformum að útvarpsgjaldið yrði markað félaginu líkt og lagt var upp með í aðdraganda stofnunar þess. Ljóst er að þær breyttu forsendur juku enn á vanda RÚV ohf.

Félagið brást við þessu með því að draga úr útgjöldum en ekki nægjanlega mikið til að ná þeim EBITDA hagnaði sem gert var ráð fyrir í upprunalegum áætlunum og var m.a. grunnur að verðmati félagsins (sjá mynd 2.4).

## Mynd 2.4 Samanburður á rekstraráætlunum og rauntölum 2008–16\* (í m.kr.)



Heimild: Rekstraráætlun í skýrslu matsnefndar og ársreikningar RÚV ohf. \*Framreiknað með vísitölu neysluverðs.

Árið 2014 hófst vinna við fjárhagslega endurskipulagningu RÚV ohf. sem m.a. fólst í lækkun kostnaðar við húsnæðisrekstur, yfirbyggingu og tækniþjónustu en rekstur húsnæðis var endurskipulagður, öryggisvörslu og þrifum útvistað og mótuneyti endurskipulagt. Gerður var leigusamningur við Reykjavíkurborg til 15 ára þar sem borgin leigir hluta af útvarpshúsinu og tekur þátt í rekstrarkostnaði þess. Farið hefur verið í aðgerðir sem einfalda keyrslu í útvarpi og sjónvarpi, lækka tæknikostnað og auka sjálfvirkni og draga þ.a.l. úr mannaflapörf. Stöðugildum hefur fækkað um 17% frá stofnun félagsins. Þessi vinna, ásamt áður nefndri niðurfellingu skuldar við ríkissjóð og sölu byggingaréttar á lóð félagsins (sjá kafla 2.3), hefur skilað sér í hallalausum rekstri frá árinu 2015.

### 2.2.2 Þróun skulda

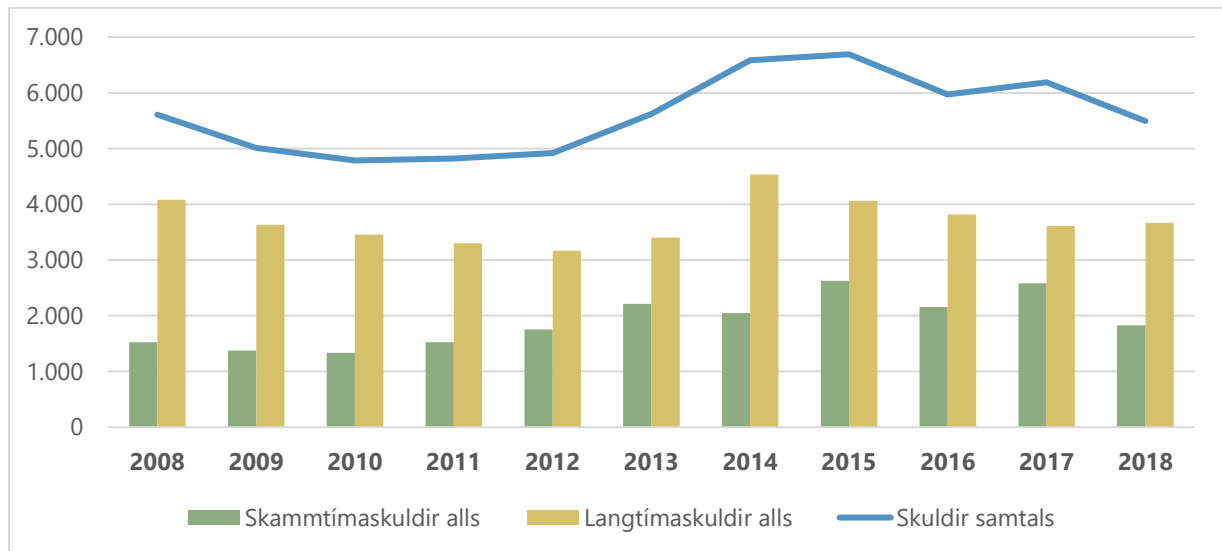
Skuldastaða Ríkisútvarpsins ohf. hefur frá upphafi verið áhyggjuefni og m.a. bent á það í skýrslu matsnefndar um stofnefnahagsreikning félagsins. [Í tillögum starfshóps mennta- og menningar- málaráðherra um almannaútvarp á Íslandi](#) frá janúar 2010 er umfjöllun um rekstrarform Ríkisútvarpsins og sú skoðun sett fram að breytt rekstrarform hafi ekki gert Ríkisútvarpið að öflugra almannaútvarpi en áður. Félagið stjórnist um of af samkeppni við aðra miðla um auglýsingar. Í skýrslu starfshópsins segir einnig:

*Þrátt fyrir þá miklu áherslu sem hlutafélagaformið 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.*

Mynd 2.5 sýnir þróun skulda RÚV ohf. á tímabilinu 2008–18. Skuldir lækkuðu um nærri 10% á milli árana 2008 og 2009 sem einkum má rekja til eftirgjafar ríkissjóðs á skuld félagsins vegna Sinfóníuhljómsveitarinnar. Skuldir lækkuðu áfram lítillega milli árana 2009 og 2010 en þá tókst að greiða afborganir af langtímalánum án þess að stofna til nýrra skulda á móti.

Frá og með árslokum 2011 uxu skuldir félagsins aftur á móti en á fimm ára tímabili, frá 2011 til ársloka 2015 fóru þær úr 4.824 m.kr. í 6.692 m.kr. Þetta jafngildir um 38,7% hækkun á meðan almennar verðlagsbreytingar voru 10,6%. Eftir það lækka heildarskuldir félagsins vegna innborgana í tengslum við sölu á byggingarétti leigulóðarinnar í Efstaleiti.

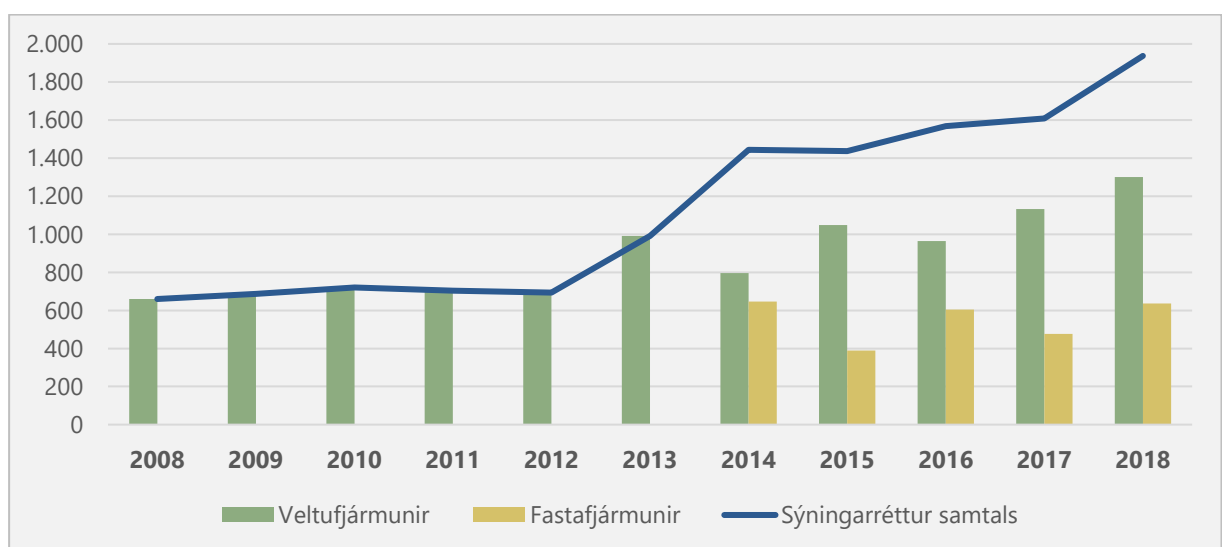
**Mynd 2.5** Þróun skulda Ríkisútvarpsins ohf. á verðlagi hvers árs (í m.kr)



Heimild: Ársreikningar Ríkisútvarpsins ohf. frá árinu 2008.

Það vekur athygli að á sama tíma og félagið hefur stefnt í ógöngur með lausafé hefur fjárbinding í sýningarrétti vaxið frá árinu 2012 þannig að gengið hefur verið á laust fé og skuldir hafa haldist viðvarandi háar. Að hluta til liggur skýringin í breyttri reikningshaldsaðferð við mat á sýningarétti en meginskýringin er vegna aukins kostnaðar við dagskrárefni. Eftirfarandi línurit (mynd 2.6) sýnir fjárbindingu í sýningarétti á tímabilinu 2008–18 en þar er annars vegar um að ræða sýningararétt sem færður er meðal veltufjármuna og hins vegar rétt sem færður er meðal fastafjármuna.

**Mynd 2.6** Fjárbinding í sýningarétti (í m.kr)



Heimild: Ársreikningar Ríkisútvarpsins ohf. frá árinu 2008.

Ríkisendurskoðandi telur einsýnt að stjórnendum og stjórn Ríkisútvarpsins ohf. hefði þegar á fyrstu rekstrarárum félagsins átt að vera ljóst að greiðslustaða félagsins færi stöðugt versnandi. Nauðsynlegt væri að bregðast við með langtímaaðgerðum svo að forða mætti félaginu frá greiðsluþroti. Þrátt fyrir viðvörunarorð brugðust stjórnendur, stjórn og eigandi félagsins ekki tímanlega við aðsteðjandi fjárhagsvanda og aðgerðir miðuðust við að koma félaginu úr þeim fjárhagsvanda sem það var þegar komið í.

Frá stofnun félagsins fékk fjárhagsstaða þess að þróast til verri vegar þótt á síðustu árum hafi verið gripið til aðgerða sem gagnast til lengri tíma. Stærstu aðgerðir til að bæta fjárhag félagsins hafa falið í sér beina aðkomu hins opinbera, þ.e. ríkis og Reykjavíkurborgar. Skuld við ríkissjóð vegna Sinfóníuhljómsveitar Íslands var felld niður, samkomulag var gert við Reykjavíkurborg um sölu á byggingarétti á lóð félagsins sem ríkið svo framseldi til þess. Hinn 23. apríl 2018 undirrituðu svo LSR og RÚV ohf. samkomulag um skilmálabreytingu á skuld félagsins við LSR en með því er lánstíminn lengdur fram til ársins 2057, vextir lækkaðir og höfuðstóll bréfsins hækkaður. Skuldabréfið er áfram á ábyrgð ríkissjóðs.

Skilmálabreytingin hefur þau áhrif að afborganir langtímaskulda RÚV lækka um 250 m.kr. og fara úr rúmlega 300 m.kr. niður í um 50 m.kr. Þetta hefur jákvæð áhrif á greiðsluafkomu félagsins og kemur rekstrinum á betra ról en ríkisendurskoðandi bendir á að þrátt fyrir bættu greiðslugetu Ríkisútvarpsins sé mikilvægt að líta til þess að fjárbinding félagsins bæði í sýningarétti og varanlegum rekstrarfjármunum hefur verið vaxandi undanfarin ár.

### Greiðslugeta

Ríkisútvarpsins er veik og hætt við að félagið lendi aftur í greiðsluferfiðleikum

Greiðslugeta félagsins er eftir sem áður veik. „Kvikt hreint veltufé“, þ.e. veltufjármunir án birgða og skammtímaskuldir án næsta árs afborgana var neikvætt um 1.245 m.kr. í árslok 2018 og „kvikt veltufjárhlutfall“ einungis 0,3. Lausbundnir fjármunir eru því litlir og stjórn og stjórnendum vandi á höndum að halda félaginu frá því að lenda í fjárhagserfiðleikum að nýju.

Þegar á heildina er litið fékk fjárhagsleg staða RÚV ohf. lengi vel að þróast með neikvæðum hætti án varanlegra inngrípa yfirstjórnar og eigenda. Rekstrarvandi félagsins var leystur með aðgerðum sem vissulega hafa tímabundið lagað stöðu félagsins og raunar bjargað því frá greiðslu- og gjaldþroti árin 2009 og 2014. Engu að síður hefur ekki verið um að ræða lausnir sem gagnast til framtíðar fyrir fjárhagsstöðu Ríkisútvarpsins nema með miklu aðhaldi og eftirfylgni af hálfu stjórnenda. Í kjölfar átaks til hagræðingar frá og með árinu 2014 hefur félagið náð betri nýtingu á húsnæði og mannafla sem m.a. má rekja til endurskipulagningar á rekstri og fjárfestinga í nýrri tækni. Kostnaður án afskrifta og fjármagnskostnaður hefur þó vaxið um 20% að raungildi á tímabilinu 2014–18. Kostnaðaraukningunni hefur einkum verið mætt með auknum tekjum af þjónustusamningi en á tímabilinu hafa þær aukist um 32% (sjá nánar í viðauka þar sem teknar eru saman fjárhagsupplýsingar).

Ríkisendurskoðandi telur nauðsynlegt að stjórn Ríkisútvarpsins ohf., stjórnendur þess og eigandi fylgi því eftir að félagið nái að viðhalda þeim fjárhagslega styrk sem það hafði í lok árs 2018. Svo virðist sem fjármálastjórn félagsins hafi lengst af verið háttáð líkt og um A-hluta ríkisstofnun væri að ræða en þar er einkum litið til þess að rekstur rúmist innan fjárheimilda. Fyrir verulega skuldsett félag sem einnig þarf að standa undir fjárfestingum með framlagi á grundvelli þjónustusamnings, auk sjálfsafletekna, er slík fjármálastjórn ófullnægjandi. Því er

mikilvægt að fjárstreymis- og fjárfestingaáætlanir verði jafnframt lagðar fyrir stjórn til meðferðar og samþykktar með reglubundnum hætti.

Í viðauka má finna fjárhagsgreiningu sem Ríkisendurskoðun hefur gert og byggir á upplýsingum úr ársreikningum Ríkisútvarpsins ohf. fyrir árin 2008–18. Fjárhæðir hvers árs eru framreiknaðar til verðlags 2018 með vísitölu neysliverðs án húsnæðiskostnaðar. Greiningin sýnir niðurstöðu rekstrar og fjárstreymi.

### 2.3 Lóðasala RÚV

Árið 1990 gerðu Reykjavíkurborg og Ríkisútvarpið með sér 50 ára lóðaleigusamning vegna lóðarinnar við Efstaleiti sem þá taldi 56.115 m<sup>2</sup>. Forsenda leigusamningsins var sú að á lóðinni risi hús fyrir útvarpsrekstur. Gildistími samningsins var afturvirkur frá 1. júlí 1987. Árið 1995 var leigusamningnum breytt. Lóðamörk voru endurskoðuð og fermetrafjöldinn færður niður í 43.915. Jafnframt var fellt brott ákvæði í samningnum um að borgaryfirvöld gætu afturkallað úthlutun á hluta lóðarinnar eftir 1. janúar 1995, þ.e. ef ekki lægju fyrir tímasettar áætlanir um byggingaráform Ríkisútvarpsins á þeim hluta.

Í janúar 2015 gerðu Ríkisútvarpið ohf. og Reykjavíkurborg með sér samkomulag um skipulags-samkeppni á lóðinni, nánar tiltekið um lóðaréttindi og byggingarétt. Samkeppnin náði til svæðis sem taldi 58.774 m<sup>2</sup>, þar af taldist Efstaleiti 1 vera 43.915 m<sup>2</sup>. Samkvæmt samkomulaginu fékk Reykjavíkurborg í sinn hlut 20% af samþykktu byggingarmagni til uppbyggingar leigumarkaðar en þó aldrei fleiri en 40 íbúðir. Borgin gerði ekki kröfu um að Ríkisútvarpið ohf. tæki þátt í stofnkostnaði innviða til að gera lóðina byggingarhæfa.

Í apríl árið 2015 samþykkti stjórn RÚV ohf. sölulýsingu (útboðsskilmála) vegna sölu á lóðaréttindum að Efstaleiti 1 í Reykjavík. Í henni var vísað til 58.774 m<sup>2</sup> lóðar en sérstaklega tekið fram að þar af væru 6.000 m<sup>2</sup> taldir vera í eigu ríkissjóðs og að í fjárukalögum fyrir árið 2015 yrði leitað heimilda til að selja þann hluta lóðaréttindanna. Það gekk eftir.

Í greinargerð með frumvarpi til fjárukalaga 2015 var tiltekið að Ríkisútvarpið væri handhafi lóðaleigusamnings og að fyrir lægi að lóðinni yrði ekki ráðstafað nema með samþykki borgarinnar. Ávinningur sölnunar í heild fyrir RÚV ohf. var áætlaður 1,5 ma.kr. og lagt til að andvirði þess gengi til lækkunar á skuldum félagsins, til hagsbóta fyrir félagið og ríkið sem eiganda þess og ábyrgðaraðila.

Heildarsöluverðmæti byggingaréttar nam í reynd 1.966 m.kr og var kostnaður Ríkisútvarpsins ohf. við að gera lóðina söluhæfa 495 m.kr. Heildarráðstöfunarfé RÚV til niðurgreiðslu skulda nam því eftir lóðasölu 1.471 m.kr.



Vegna þágildandi reikningskilareglna hjá ríkissjóði, sbr. lög um fjárreiður ríkisins, var lóð Ríkisútvarpsins aldrei færð bókhaldslega til eignar í ríkisreikningi. Það er þó ljóst að við stofnun RÚV ohf. gerði ríkissjóður ráð fyrir að í lóðinni fælust verðmæti vegna mögulegrar sölu á byggingarétti.

Hjá ríkissjóði eru engar fjármunatilfærslur sýndar í reikningshaldi í tengslum við yfirfærslu lóðasamningsins til RÚV ohf., þó að með samþykki Alþingis sé auðsýnilega verið að afhenda eignir ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins ohf. Afhending verðmætanna var því hvorki sýnd í reikningskilum ríkisins né í bókum RÚV ohf. Þegar félög fá afhent verðmæti án endurgjalds ber að leggja mat á þau og færa í reikningskilum.

Hjá Ríkisútvarpinu ohf. er eignatilfærslan sem slík ekki metin til verðs en afraksturinn af sölu byggingaréttarins sýndur sem söluhagnaður í rekstrarreikningi.

Ennfremur er ekki sýnilegt að Reykjavíkurborg meti það hjá sér til útgjalda að framselja til Ríkisútvarpsins ohf. þau verðmæti sem felast í sölu á byggingarétti á lóð sem borgin hefði getað gengið eftir að yrði skilað.

Í ljósi þeirra takmarkana sem ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins og reglur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) setja á fjármögnun ríkisstyrktra fjölmiðla er framangreind atburðarrás athyglisverð.

Í fyrsta lagi var, eins og greint var frá í kafla 2, ekki leitað eftir samþykki Reykjavíkurborgar þegar lóðinni við Efstaleiti var skipt upp við stofnun RÚV ohf., þ.e. á milli félagsins og ríkissjóðs. Heimild ríkissjóðs til uppskiptingarinnar er í besta falli óljós en engu að síður hefur Ríkisendurskoðun ekki fengið upplýsingar frá Reykjavíkurborg sem sýna fram á að borgin hafi véfengt gjörninginn eða farið fram á breytingar á skipulaginu.

Í öðru lagi hefur ávallt legið fyrir að grundvöllur leigusamnings Reykjavíkurborgar og Ríkisútvarpsins var að á lóðinni við Efstaleiti risi hús undir starfsemi RÚV. Með tímanum varð ljóst að heildarlóðin reyndist ekki nauðsynleg fyrir starfsemi félagsins en breytingar á lóðaleigusamningi árið 1995 gerðu það að verkum að Reykjavíkurborg gat ekki afturkallað úthlutun lóðarinnar á þeirri forsendu að ekki lægju fyrir tímasettar byggingaáætlanir.

Í aðdraganda þess að rekstur Ríkisútvarpsins var færður í opinbert hlutafélag skilaði borgarráð aftur á móti umsögn í tengslum við frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. sem þá lá fyrir þinginu. Í umsögninni sem samþykkt var í borgarráði í nóvember 2006 kom fram að borgarráð hefði hinn 19. október sama ár samþykkt að ganga eftir því að vannýttum lóðum við húsnæði Ríkisútvarpsins við Efstaleiti yrði skilað svo að þar mætti skipuleggja atvinnulóðir sem veruleg ásókn væri í. Ljóst væri að af frekari uppbyggingu í tengslum við útvarpsrekstur á lóðinni yrði ekki og þar með væru forsendur úthlutunar svo stórrar lóðar brostnar. Taldi borgarráð afar óeðlilegt að gert væri ráð fyrir því að sá hluti lóðarinnar sem ekki nýttist undir starfsemi Ríkisútvarpsins gengi til hlutafélagsins Ríkisútvarpið ohf.

Þegar Ríkisendurskoðun óskaði svara við því hvers vegna ekki hefði verið gengið eftir því að lóðinni yrði skilað var vísað í skilmálabreytinguna árið 1995. Eftir stendur þó að tilgangur lóðaleigusamnings var enn sá að þar yrði reist hús fyrir útvarpsrekstur sem aldrei varð raunin. Miðað

við tímasetningu framangreindrar umsagnar borgarráðs hlýtur afturköllun lóðarinnar að hafa átt að vera á þeim forsendum.

Þegar litið er til framangreinds er athyglisvert að árið 2015 hafi Reykjavíkurborg gengið til áður-  
nefnds samnings við RÚV ehf. um lóðaréttindi og byggingarétt á lóðinni við Efstaleiti án þess  
að gera kröfu um þátttöku í stofnkostnaði innviða og því að gera lóðina byggingarhæfa. Einnig  
vekur athygli hversu lítill hluti afraksturs þessa samnings kom í hlut borgarinnar. Ríkisendur-  
skoðandi leggur ekki mat á það hvort hér sé í reynd um opinbera aðstoð að ræða. Þó er víst að  
bæði ríki og borg framseldu umtalsverð verðmæti til ógjaldfærs opinbers hlutafélags til að  
hægt yrði að lækka skuldir þess.

### 3 Stjórnskipulag og eftirlit með rekstri Ríkisútvarpsins

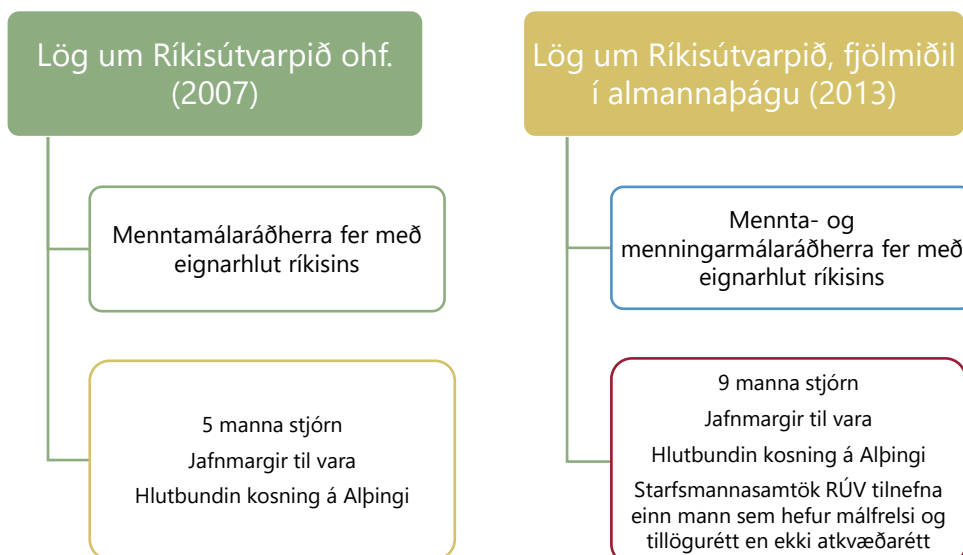
Verulegar breytingar urðu á stjórnarháttum Ríkisútvarpsins þegar því var breytt í opinbert hlutafélag. Ábyrgð íslenska ríkisins sem eiganda félagsins var ekki lengur ótakmörkuð heldur bundin við hlutfjáreign þess og með breytingunum var félaginu framvegis ætlað að starfa í samræmi við lög nr. 2/1995 um hlutafélög, með síðari breytingum.

Í opinberu hlutafélagi fer stjórn þess með æðsta ákvörðunarvald milli aðalfunda og eftirlit með skipulagi félagsins og starfsemi. Fjárhagsleg ábyrgð á opinberu hlutafélagi hvílir hjá stjórn þess og framkvæmdastjóra sem í þessu tilviki er útvarpsstjóri. Samkvæmt 68. gr. hlutafélagalaga skal hann annast daglegan rekstur félagsins og fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem félagsstjórn hefur gefið en í lögnum er þó tekið fram að daglegur rekstur taki ekki til ráðstafana sem eru óvenjulegar eða mikils háttar. Félagsstjórn skal hafa nægilegt eftirlit með bókhaldi og meðferð fjármuna en framkvæmdastjóra er ætlað að tryggja að bókhald félagsins sé fært í samræmi við lög og venjur og að farið sé með eignir félagsins með tryggum hætti.

Lög um Ríkisútvarpið ohf. frá 2007 kváðu á um að kosin skyldi fimm manna stjórn yfir félagið að undangenginni hlutbundinni kosningu á Alþingi. Stjórnarmenn skyldu í störfum sínum eingöngu hafa að leiðarljósi hagsmuni Ríkisútvarpsins, og þá einkum skyldur þess til útvarps í almannabágu. Þeim var jafnframt meinað að inna af hendi nokkurt starf, taka við greiðslu eða hafa nokkurra hagsmuna að gæta í öðrum fjölmiðlafyrirtækjum eða fjölmiðlatengdum fyrirtækjum sem leitt gætu til árekstra við hagsmuni Ríkisútvarpsins. Þessi ákvæði héldust óbreytt þegar lögum um Ríkisútvarpið var breytt árið 2013 en stjórnarmönnum var þá fjölgað um fjóra auk þess sem Starfsmannasamtök Ríkisútvarpsins fengu að tilnefna einn mann með málfrelsi og tillögurétt á stjórnarfundum en án atkvæðisréttis.

#### Stjórnarmenn

skulu vera lögráða, bú þeirra hafi ekki verið tekið til gjaldprotaskipta og þeir skulu hafa óflekkað mannorð.



Starfssvið stjórnar Ríkisútvarpsins er tilgreint í lögum um félagið. Við setningu laga um Ríkisútvarpið ohf. árið 2007 var hlutverk stjórnar að sjá um ráðningu, launa- og starfskjör útvarpsstjóra. Jafnframt að taka ákvarðanir um lán og ábyrgðir til þarfa félagsins auk allra meiriháttar ákvarðana um rekstur þess, samþykkja fjárhagsáætlanir og greina frá því í ársskýrslu til aðalfundar hvernig tekist hefur að uppfylla lögbundnar skyldur um útvarp í almannabágu.

Með lagabreytingunni árið 2013 var starfssvið stjórnar að nokkru víkkað út og áréttað að stjórnin bæri ábyrgð á rekstri Ríkisútvarpsins, að farið væri að lögum og samþykktum og að ákvæði samnings við mennta- og menningarmálaráðherra um fjölmiðlun í almannabágu væru uppfyllt. Stjórninni var fengið það hlutverk að móta dagskrárstefnu og megináherslur í starfi Ríkisútvarpsins í samvinnu við útvarpsstjóra en í athugasemdum með frumvarpi til laganna var þó tekið fram að stjórninni bæri hvorki að skipta sér af daglegum rekstri né einstökum dagskrárlíðum Ríkisútvarpsins. Að öðru leyti en því sem fram kemur í lögum um Ríkisútvarpið er starfssvið stjórnar þess ákveðið í samþykktum félagsins, sbr. lög um hlutafélög.

### **Mynd 3.1 Starfssvið stjórnar Ríkisútvarpsins frá 2013**

Að móta í samvinnu við útvarpsstjóra dagskrárstefnu og megináherslur í starfi Ríkisútvarpsins til lengri tíma.

Að staðfesta skipurit félagsins, auglýsa stöðu útvarpsstjóra, ráða hann og leysa frá störfum.

Að taka ákvarðanir um lán og ábyrgðir vegna Ríkisútvarpsins.

Að taka meiriháttar ákvarðanir um rekstur félagsins, þ.e. sem falla ekki undir daglegan rekstur, ýmist að eigin frumkvæði eða að fengnum tillögum útvarpsstjóra eða annarra starfsmanna.

Að fylgjast með starfsemi og verkefnum Ríkisútvarpsins. Skal útvarpsstjóri gæta þess að stjórn sé á hverjum tíma upplýst um helstu þætti í starfsemi félagsins. Áætlanir sem gerðar eru fyrir hvert ár skulu kynntar í stjórn.

Að fylgjast með rekstri Ríkisútvarpsins og samþykkja fjárhagsáætlanir fyrir hvert starfsár.

Að gera grein fyrir því í ársskýrslu til aðalfundar hvernig tekist hefur að uppfylla lögbundnar skyldur um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.

### **3.1 Óvenjulegt stjórnarfyrirkomulag**

Þegar litið er á stjórnarhætti Ríkisútvarpsins ohf. eru tveir þættir sem skera sig frá því sem kalla má almennt fyrirkomulag í opinberum hlutafélögum í eigu ríkisins. Annars vegar fer mennta- og menningarmálaráðherra með eignarhlut ríkisins í félaginu í stað fjármála- og efnahagsráðherra sem að jafnaði fer með slíkt hlutverk samkvæmt 43. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Hins vegar fellur það ekki í hlut fjármála- og efnahagsráðuneytis að skipa stjórn félagsins líkt og gert er ráð fyrir í neðangreindri 44. gr. laga um opinber fjármál. Þess í stað er kosið um fulltrúa á Alþingi.

*[Fjármála- og efnahags] Ráðherra tilnefnir í stjórnir félaga sem ríkið á eignarhlut í á grundvelli hæfni og menntunar eða reynslu. Ráðherra setur reglur um almenn og hlutlæg skilyrði fyrir vali til setu í slíkum stjórnnum og birtir þær opinberlega sem hluta af eigendastefnu.*

Almennt er talið æskilegt að skilja á milli eigendaábyrgðar og faglegrar ábyrgðar, m.a. til að nýta takmarkaða fjármuni ríkisins á sem hagkvæmastan og skilvirkastan máta. Hið óvenjulega stjórnarfyrrkomulag Ríkisútvarpsins veldur því hins vegar að félagið er ekki undir fjárhagslegu eftirliti af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis líkt og önnur opinber hlutfélög í eigu ríkisins en almennt telur ríkisendurskoðandi að efla þurfi slíkt eftirlit með félaginu.

Mennta- og menningarmálaráðherra fer með eignarhlut ríkisins í Ríkisútvarpinu, er þjónustukaupandi og hefur eftirlit með framkvæmd þjónustusamnings hans við Ríkisútvarpið. Undir mennta- og menningarmálaráðuneyti heyrir einnig fjölmiðlanefnd sem ber að vera óháður eftirlitsaðili með því að Ríkisútvarpið uppfylli almannþjónustuhlutverk sitt.

Á fundi Ríkisendurskoðunar með fulltrúum mennta- og menningarmálaráðuneytis kom fram að ráðuneytið hefði ekki eftirlit með fjárhag félagsins enda kæmi slíkt í hlut stjórnar félagsins. Ráðuneytið taldi þó að fjármála- og efnahagsráðuneyti hefði ákveðið fjárhagslegt eftirlit með RÚV í ljósi þess að það fengi rekstraráætlanir félagsins í tengslum við fjárlagagerð en eins og áður hefur komið fram hefur það í reynd ekkert eftirlit með fjárhag félagsins. Af þessu má því ljóst vera að stjórnvöld hafa minni aðkomu að fjárhagslegu eftirliti og aðhaldi með rekstri Ríkisútvarpsins ohf. en í tilviki annarra opinberra hlutafélaga.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að fyrirvar allra eigna og réttinda í eigu ríkisins sé á forræði fjármála- og efnahagsráðherra. Við vinnslu þessarar úttektar hefur komið í ljós, m.a. við lestur fundargerða stjórnar félagsins, að rekstrar- og fjárhagsleg málefni Ríkisútvarpsins ohf. fá misítarlega umfjöllun á milli tímabila. Mikil áhersla virðist lögð á að uppfylla ákvæði þjónustusamnings félagsins við mennta- og menningarmálaráðuneyti, óháð fjárhagslegri getu félagsins, en félagið telur m.a. að hagræðingarmöguleikar þess takmarkist við vilja hluthafa og eiganda til að skerða þjónustu RÚV. Ef RÚV eigi að skila umtalsverðum hagnaði, og styrkja þannig fjárhagslega stöðu sína, myndi það leiða til þjónustuskerðingar sem fæli í sér brot á lagalegri skyldu félagsins og ákvæðum þjónustusamnings. Slíkt væri hvorki í samræmi við vilja Alþingis né stjórnvalda.

Að mati ríkisendurskoðanda er faglegt eftirlit með starfsemi RÚV mikilvægt en algert forgangsatíði er þó að tryggja sjálfbæran rekstur félagsins. Ólíklegt er að hægt verði að grípa til aðgerða sambærilegar við sölu byggingaréttar á lóðinni við Efstaleiti árið 2015 ef rekstur félagsins stefnir í óefni að nýju.

Af yfirllestri fundargerða stjórnar Ríkisútvarpsins ohf. verður að draga þá ályktun að almennt hefði umfjöllun um rekstur og fjárhagslega stöðu félagsins mátt fá ítarlegri umfjöllun í stjórn félagsins. Umfjöllunin virðist einkum hafa tekið til rekstraráætlana en ekki til áætlana um fjárstreymi og fjárhagslega stöðu í lok tímabils. Án umræðna um fjárfestingar og fjármögnun fæst eingöngu hluti heildarmyndarinnar.

Í minnisblaði sem Price Waterhouse Cooper vann fyrir stjórnendur RÚV ohf. árið 2014 er bent á mikilvægi þess að stjórn félagsins fái kynningu á fjárfestinga- og sjóðstreymisáætlunum. Ríkisendurskoðun tekur undir það.

# Viðauki

## Fjárhagsgreining á meðalverðlagi 2018 1)

Rekstrargreining	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Meðaltal	
Tekjur af almannaþjónustu .....	4.257	4.281	3.708	3.365	3.261	3.172	3.271	3.613	3.742	4.164	4.326	41.160	3.742
Tekjur af samkeppnisrekstri .....	2.258	1.872	1.963	2.125	2.312	2.190	2.054	2.133	2.212	2.342	2.351	23.812	2.165
	6.515	6.153	5.672	5.490	5.572	5.362	5.325	5.746	5.954	6.506	6.677	64.972	5.907
Dagskrárkostnaður .....	4.601	3.609	3.880	3.863	4.155	3.791	3.874	3.934	4.123	4.407	4.739	44.975	4.089
Sölu- og dreifikostnaður .....	822	759	478	473	488	457	515	663	693	725	753	6.826	621
Sameiginlegur kostnaður og stjórnun .....	819	709	546	545	572	537	637	550	523	559	591	6.587	599
	6.243	5.076	4.903	4.881	5.215	4.784	5.026	5.147	5.339	5.691	6.083	58.389	5.308
EBITDA .....	273	1.077	768	609	357	578	299	599	615	815	594	6.583	598
Afskriftir .....	373	286	212	195	186	232	313	290	304	319	336	3.046	277
Fjármagnskostnaður .....	1.129	1.189	261	392	267	344	321	299	218	293	284	4.998	454
Hagnaður -(tap) .....	(1.230)	(398)	294	22	(96)	2	(335)	10	94	203	(26)	(1.461)	(133)
<b>Uppsafnaður hagnaður -(tap) af rekstri .....</b>	<b>(1.230)</b>	<b>(1.628)</b>	<b>(1.333)</b>	<b>(1.311)</b>	<b>(1.408)</b>	<b>(1.406)</b>	<b>(1.741)</b>	<b>(1.731)</b>	<b>(1.637)</b>	<b>(1.435)</b>	<b>(1.461)</b>		
Fjármagn frá eiganda og lóðasala .....	0	991	0	0	0	0	0	0	1.514	175	29		
Uppsafnað frá eiganda og lóðasala .....	0	991	991	991	991	991	991	991	2.505	2.681	2.710		
Fjármagn frá eiganda - tap .....	(1.230)	(636)	(342)	(320)	(416)	(414)	(749)	(740)	868	1.246	1.249		

### Fjárstreymisgreining

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Meðaltal	
EBITDA .....	273	1.077	768	609	357	578	299	599	615	815	594	6.583	598
Fjárfestingar .....	(241)	(138)	(73)	(360)	(336)	(397)	(294)	(248)	(366)	(571)	(466)	(3.491)	(317)
Afborganir af langtímalánum .....	(335)	(361)	(348)	(337)	(368)	(384)	(421)	(523)	(168)	(167)	(623)	(4.036)	(367)
Greiddur fjármagnskostnaður - nettó .....	(252)	(337)	(121)	(202)	(179)	(207)	(230)	(100)	(208)	(234)	(175)	(2.243)	(204)
Fjárförð (EBITDA - fjárfest. og afborganir) .....	(556)	241	226	(290)	(526)	(410)	(646)	(272)	(126)	(157)	(670)	(3.186)	(290)
<b>Uppsöfnuð fjárförð .....</b>	<b>(556)</b>	<b>(314)</b>	<b>(88)</b>	<b>(378)</b>	<b>(904)</b>	<b>(1.315)</b>	<b>(1.960)</b>	<b>(2.233)</b>	<b>(2.359)</b>	<b>(2.516)</b>	<b>(3.186)</b>		

### Fjárförð er mætt þannig:

Ný lán .....						494	981					
Innborganir vegna lóðasölu .....								789		176	988	
Ný lán og lóðasala samtals .....	0	0	0	0	0	494	981	789	0	176	988	
Uppsöfnuð fjármögnun .....	0	0	0	0	0	494	1.475	2.264	2.264	2.440	3.428	
Fjármögnun - fjárförð (án fjárf. í sýningarétti) ...	(556)	(314)	(88)	(378)	(904)	(820)	(485)	31	(95)	(77)	241	

1) Vísitala neysluverðs án húsnæðisliðar

	Nafn krónur	Framr. Til 2018	Breyting	31.12 2018
		31.08 2007		
Veltufjármunir án sýningaréttar og birgða .....	1.363	2.169	(1.635)	534
Skammtímaskuldir án afborgana af langtímask. .	1.438	2.288	(511)	1.777
Handbært fé og kröfur - skammtímaskuldir .....	(75)	(119)	(1.124)	(1.243)
"Lausafjárlutfall" .....	0,95	0,95		0,30



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)